

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030

Diplomityö

Kapteeniluutnantti
Anssi Munkki

Yleisesikuntaupseerikurssi 54
Merisotalinja

Heinäkuu 2009

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi Yleisesikuntaupseerikurssi 54	Linja Merisotalinja
Tekijä Kapteeniluutnantti Anssi Munkki	
Tutkielman nimi MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030	
Oppiaine, johon työ liittyy Taktiikka	Säilytyspaikka Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)
Aika Heinäkuu 2009	Tekstisivuja 100 Liitesivuja 51
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tulevaisuuden ennakkoinnissa ja varautumisessa nojaamme usein kokemuksiimme menneestä. Tarkasteltaessa historiaa jälkikäteen voidaan todeta, että meidät on usein yllätetty etukäteen mahdottomilta tuntuneiden tapahtumien toteutuessa; emme siis ole pitäneet kaikkia muutoksia mahdollisina. Tämän tutkimuksen lähtökohtana on ollut muutosten mahdollisuuden hyväksyminen tulevaisuudessa.</p> <p>Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää perusteita merivoimien viranomaistuen ja yhteistoiminnan kehittämiseksi 2030-luvun toimintaympäristö huomioiden. Tutkimus pyrkii tarjoamaan teoriassa testattuja ja siten suositeltavia toimintamalleja ja mekanismeja kehitettäväksi ja toteutettaviksi merivoimien ja muiden viranomaisten välillä.</p> <p>Tutkimusraportin ensimmäisessä osassa pyritään määrittelemään viranomaistuen toimintaympäristö käsitteellisesti ja teoreettisesti nykyaikaisen turvallisuuskäsitteen ja turvallisuuskontekstien avulla. Toimintaympäristön kuvaukseen on sisällytetty myös esimerkkejä tämän päivän käytännön sovelluksia asevoimien käytöstä muiden viranomaisten tukemiseen Suomessa, Ruotsissa, Saksassa ja Itävallassa.</p> <p>Raportin toisessa osassa kuvataan aiheskenaarioina kolme toisilleen vaihtoehtoista suomalaista turvallisuusympäristöä 2030-luvulla. Skenaarioilla kuvataan turvallisuuden näkökulmasta suomalainen yhteiskunta PESTYMOV-menetelmää soveltaen. Skenaarioiden avulla voidaan arvioida viranomaistuen kehittämismahdollisuuksia ja edellytyksiä vaihtoehtoisissa tulevaisuuksissa.</p> <p>Kolmannessa osassa asiantuntijapaneelin avulla ja delfoi-menetelmää soveltaen arvioidaan ja argumentoidaan skenaarioiden asettamia vaikutuksia merivoimien viranomaistuen kehittämiseksi.</p> <p>Vaikka tutkimus on laadittu merivoimien näkökulmasta, on tutkimuksella pyritty kartoittamaan muiden keskeisten turvallisuusviranomaisten ajatuksia viranomaisyhteistyön tulevaisuudesta. Tutkimuksen keskeiset lähteet ovat asiantuntijahaastattelut sekä delfoi-prosessiin osallistuneet sotilas-, poliisi-, pelastus-, tulli-, ympäristöalan asiantuntijat. Tutkimuksen delfoi-osuus toteutettiin verkossa eDelfoi-sovelluksen avulla kevään 2009 aikana.</p> <p>Tutkimuksen perusteella viranomaisten välinen yhteistyö on väistämätön välttämättömyys tulevaisuudessa yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi. Periaatteellisesta kannatuksesta huolimatta viranomaisyhteistyön käytännön sovellusten luominen kohtaa kuitenkin runsaasti varauksia tänä päivänä eri viranomaisten piirissä. Viranomaisyhteistyötä ei voi vielä pitää itsenäisenä dynaamisena eteenpäin kulkevana prosessina, vaan sen eteenpäin vienti edellyttää osallistujilta aktiivisia toimenpiteitä..</p> <p>Merivoimien kannalta keskeisin tutkimustulos on, että merivoimien omalle visiolle, tahdolle viranomaisyhteistyön tulevaisuudesta on tarvetta. Tahtotilan laadinnassa kannattaa huomioida sekä mahdolliset yllättävät yhteiskunnalliset muutokset, mutta ennen kaikkea alueelliset erot turvallisuuden tuottamisen tarpeissa.</p> <p>AVAINSANAT merivoimat, viranomaisten tukeminen, viranomaisyhteistyö, tulevaisuustutkimus, skenaario, delfoi, turvallisuus</p>	

MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	5
1.1.	TUTKIMUKSEN TAUSTA	6
1.2.	TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS	8
1.3.	TUTKIMUSONGELMA JA -KYSYMYKSET SEKÄ KESKEISIMMÄT KÄSITTEET	11
1.4.	TUTKIMUSASETELMA JA – MENETELMÄT.....	14
1.5.	SKENAARIOT TULEVAISUUDENTUTKIMUKSEN MENETELMÄNÄ	17
2	VIRANOMAISTUEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA MERIVOIMIEN VIRANOMAISTUKI TÄNÄÄN.....	23
2.1	TURVALLISUUDEN MÄÄRITELMIÄ JA TURVALLISUUSKONTEKSTIT	24
2.2	UHKA TURVALLISUUSAJATTELUN PERUSTANA	31
2.3	MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN TÄNÄÄN.....	35
2.3.1	VIRKA-APUJÄRJESTELY	36
2.3.2	INTEGROITUNUT YHTEISTYÖ	38
2.3.3	ORGANISOITU YHTEISTOIMINTA	39
2.3.4	ORGANISOIMATON TUKEMINEN.....	41
2.3.5	MUUTAMAT SUORITUSKYVYT KONKRETISOIVAT MERIVOIMIEN KÄYTÄNNÖN TUEN....	42
2.4	KANSAINVÄLISIÄ KÄYTÄNTÖJÄ ASEVOIMIEN KÄYTÖSTÄ VIRANOMAISTUKEEN	44
3	TULEVAISUUSSKENAARIOT 2030	49
3.1	TUTKIMUKSESSA KÄYTETTÄVIEN SKENAARIOIDEN VALINTA.....	49
3.2	SKENAARIOIDEN KESKEISIÄ PERUSTEITA.....	52
3.3	PESTYMV-ANALYYSI SKENAARIOIDEN PERUSTANA.....	53
3.4	MUITA NÄKÖKULMIA TURVALLISUUSYMPÄRISTÖN KEHITYKSESTÄ.....	56
3.5	TULEVAISUUSSKENAARIOIDEN JATKOKEHITTÄMINEN	60
3.6	SKENAARIOKUVAUKSET.....	63
3.6.1	”KUUME NOUSEE”	63
3.6.2	”SUOJELUSENKEIT”	65
3.6.3	”NAAPURISOPU”	67
3.7	SKENAARIOISTA JOHDETUT TEEMAT JA SUORITUSKYKYTEKIJÄT.....	69
4	ASiantuntijakysely viranomaisten näkemysten kartoittamiseksi	74
4.1	KYSELYN VASTAAJAPANEELI	77
4.2	TURVALLISUUSKÄSITYKSISTÄ.....	81
4.3	VIRANOMAISTUEN MUODOT	84
4.4	SUORITUSKYKYJEN JA NIIDEN KÄYTÖN KEHITTÄMINEN.....	88
4.5	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ KYSELYAINEISTOSTA	92
5	POHDINTA	94
5.1	VIRANOMAISTUEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ	94
5.2	TULEVAISUUDEN TURVALLISUUDEN MEGATRENDEJÄ JA HEIKKOJA SIGNAALEJA.....	96
5.3	VIRANOMAISTUEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA JA NIIHIN LIITTYVIÄ RISKEJÄ.....	98

5.4	TUTKIMUSASETELMASTA JA MENETELMÄSTÄ	100
5.5	ESITYKSIÄ MERIVOIMIEN SUORITUSKYKYJEN KÄYTETTÄVYYDEN KEHITTÄMISEKSI VIRANOMAISTUKEA VARTEN.	103
LÄHTEET		106
LIITELUETTELO		111
LIITE 1 ASiantuntijahaastattelujen luokittelumatriisi.....		112
LIITE 2 PERUSKYSELYN VASTAUSaineisto.....		115
LIITE 3 KYSELYN TOISEN KIERROKSEN VASTAUSaineisto.....		149
LIITE 4 KYSELYN KOLMANNEN KIERROKSEN VASTAUSaineisto		159

MERIVOIMAT JA VIRANOMAISTEN TUKEMINEN 2030

1 JOHDANTO

Muutosten mahdollisuuksien hyväksyminen on edellytys tulevaisuuden haasteiden voittamiselle ja menestykselle, niin myös tämän tutkimuksen ymmärtämiselle. Historia on lisäksi useasti osoittanut että asiat, joita tänään pidämme itsestään selvinä tai ikuisina voivat olla täysin toisin jo huomenna.

Tässä tutkimuksessa ei pyritä ennustamaan tulevaisuutta tai arvioimaan eri tulevaisuusvaihtoehtojen todennäköisyyksiä eikä myöskään määrittämään organisaatioille tulevaisuuden visioita. Tämä tutkimus pyrkii arvioimaan toisistaan erilaisten tulevaisuusskenaarioiden avulla mahdollisten tulevaisuuksien olosuhteiden asettamia vaatimuksia ja mahdollisuuksia merivoimien viranomaistuen toteuttamiseksi ja edelleen puolustusvoimien roolia ja merkitystä viranomaistoimijoiden kokonaiskentässä turvallisuuden tuottamiseksi tulevaisuudessa.

Tutkimuksen pyrkimyksenä on etsiä ja tunnistaa turvallisuusympäristön kehityksessä ja viranomaisten yhteistyön piirissä olevia kehitystrendejä sekä löytää näiden takana kyteviä heikkoja signaaleja, joilla voi olla vaikutuksia tulevaisuuden muovautumiselle. Näitä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä on löydettävissä sekä viranomaistoiminnan sisältä eri viranomaisten keskinäisistä suhteista, mutta ennen kaikkea varsinaisen viranomaistoiminnan ulkopuolelta laajan yhteiskunnallisen kehityksen seurauksista.

Näitä kehitykseen vaikuttavia tekijöitä analysoimalla on mahdollista tehdä erilaisia arvioita ja perusteltuja esityksiä merivoimien viranomaistuen kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista tulevaisuudessa. Onnistuessaan tämä tutkimus muodostaa perusteet edellä kuvatulle jatkosuunnittelulle ja antaa suositeltavia lähtökohtamalleja edelleen kehitettäväksi ja käytäntöön toteutettaviksi.

1.1. Tutkimuksen tausta

Tällä tutkimuksella on kaksi lähtökohtaa; ensinnäkin nykyaikaisen turvallisuuskäsityksen jatkuva kompleksinen kehitys ohjaa meitä kehittämään ja muuttamaan viranomaisten ja muiden organisaatioiden toimintamalleja yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi. Toiseksi valtioilla ja organisaatioilla on jatkuva pyrkimys arvioida tulevaisuutta ja siihen liittyviä uhkia varautuakseen niihin onnistuneesti ja kustannustehokkaasti. Molemmat em. tekijät ovat keskeisessä asemassa suunniteltaessa ja rakennettaessa yhteiskunnallisia turvallisuusjärjestelyjä.

Ensimmäistä tekijää voidaan pitää merkittävimpana perusteluna suomalaisen kokonaisuumaanpuolustuksen konseptin synnylle ja kehittymiselle.¹ Se on myös painavin yksittäinen perustelu sille, että viranomaisten tukeminen on nykyään yksi kolmesta puolustusvoimien päätehtävistä.²

Sotilaallisen maanpuolustuksen suunnittelun perustana on aina ollut toimintaympäristön analyysiin perustuvat uhka-arviot ja niihin on aina sisältynyt tulevaisuuden ennakointia ja arviointia. Samankaltaiset toimialakohtaiset arviot tulevaisuudesta ovat, tai ainakin tulisi olla, kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssien ja toiminnan suunnittelun perustana.³

Tässä tutkimuksessa tarkastelu tehdään yli 20 vuoden päähän 2030-luvulle. Aikajänne on valittu kahdesta syystä: ensinnäkin tutkimuksen tekohetkellä puolustushallinnossa tehdään tulevaisuuden ennakointityötä samassa aikaperspektiivissä sekä toisaalta lyhyempi aikaperspektiivi sisältyy puolustushallinnon jo laadittuihin suunnitelmiin, jolloin tutkimuksen olisi vaikeata olla puolustushallinnon ja merivoimien olemassa olevista visioista vapaata.

Viranomaisten välinen yhteistyö on kasvattanut merkitystään tutkimuskohteena ja turvallisuuspolitiikan aiheena tällä vuosituhanella. Aiheesta on laadittu useita tutkimusraportteja ja erillisiä tarkasteluja useilla hallinnon aloilla. Lähes jokaiseen valtionhallinnon viranomaistointaa käsittelevään selvitykseen ja kehittämisajatuksen on liittynyt ajatus tehostetusta hallinnonalojen ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

1 Kts. esim. PLM: Kokonaisuumaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia 2007 s.3-4

2 Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE264/2006 s.18-19

3 Kts. esim. YETT-strategia 2006 tai VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004

Myös tulevaisuuteen katsovat tutkimukset ovat lisääntyneet 2000-luvulla, mutta ne käsittelevät pääsääntöisesti vain yhden hallinnon alan tai viranomaisen toimintaympäristöä. Näitä kahden tutkimuskohdetta yhdistäviä tutkimuksia on tehty erittäin vähän.

Nyt tehtävää tutkimusta edelsi vuonna 2008 tehty tutkimus merivoimien viranomaistuesta normaalioloissa. Tutkimus pyrki kuvaamaan merivoimien nykyisten suorituskykyjen käytettävyyttä muiden viranomaisten tukemiseen sekä viranomaisten välillä olevia tuen antamiseksi luotuja mekanismeja. Toimintaympäristön tutkimuksessa muodosti YETT-strategia 2006:n (Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen) mukaiset erityistilanteet. Tutkimus muodostaa keskeisen osan tämän raportin lukua 3.

Laaja-alaisimpia tutkimuksia aihepiiristä on Puolustusministeriön julkaisusarjassa 2/2005 julkaistu Anu Sallisen toimittama raportti ”Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvulla”. Sallisen raportissa on tehty mittava käsiteanalyysi ja käsitteiden määrittelytyö, jota hyödynnetään tässäkin tutkimuksessa. Pelastusopiston 2007 julkaisema ”Viranomaisyhteistyö – hyvät käytännöt” on pelastus-, poliisi- ja sotilasviranomaisten yhteistyössä tekemä julkaisu, jonka tavoitteena on positiivisesti kannustaa viranomaisia oppimaan toisistaan ja osoittaa yhteistyöllä saatavan lisäarvon viranomaistoiminnassa.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PTR- yhteistyöstä on laadittu lukuisia kapea-alaisia raportteja ja tutkimuksia. Näkökulmaltaan mielenkiintoinen on vuonna 2008 julkaistu ”Samalla puolella – eri puolella rajaa” yhteistutkimusraportti. Tutkimuksessa käydään läpi Suomen poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen sekä Venäjän miliisin, rajavartiopalvelun ja tullin tehtävät ja asemat, sekä analysoidaan niiden yhteistyötä omissa maissaan ja rajan ylitse. Tutkimus käsittelee viranomaisyhteistyötä sekä kansallisesti, mutta myös rajan ylitse.

Ruotsissa on vuonna 2002 käynnistetty GOTSAM-hanke, jossa on kehitetty Gotlannin alueen turvallisuusviranomaisten yhteistoimintaa. Hankkeeseen osallistuvat läänin hallituksen ja kunnan hallinnon lisäksi poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat sekä merenkulkulaitos. Huolimatta hankkeen paikallisesta erityisluonteesta, GOTSAM:n kokemuksia ja toteutettuja viranomaisyhteistyön periaatteita esitellään lyhyesti luvussa 2.

Kansainvälisessä tutkimuksessa viranomaisten välinen yhteistyö ei ole noussut merkittäväksi tutkimuskohteeksi, mutta turvallisuuskäsite ja siihen kohdistuvat muutospaineet on jatkuvasti kasvavan mielenkiinnon ja tieteellisen keskustelun kohteena.⁴ Asevoimien käyttöä muissa kuin perinteisissä sotilastehtävissä on kuitenkin tarkasteltu mm. John L. Clarken toimittamassa ”Armies in Homeland Security” teoksessa. Teoksessa esitellään 10 eri maan toteuttamia käytännön järjestelyjä asevoimien käyttämiseksi kansallisiin turvallisuustehtäviin. Teos antaa mahdollisuuden verrata suomalaisia nykykäytäntöjä kansainvälisiin malleihin ja eräällä tavalla arvioida yleisiä kehitystrendejä maailmalta.

Kaikki em. tutkimukset keskittyvät kuvaamaan nykyhetkellä vallitsevaa toimintaympäristöä ja nykyisiä toimintatapoja ja niiden kehittämistarpeita varsin lyhyellä aikaperspektiivillä. Joitakin tulevaisuusorientoituneita tutkimuksia viranomaisten yhteistyöstä on kuitenkin tehty, tosin huomattavasti lyhyemmällä aikaperspektiivillä kuin nyt tehtävä tutkimus. Majuri Vesa Valtonen on tutkinut diplomityössään vuonna 2004 viranomaisyhteistyön organisointia tuli-iskusta toipumisessa. Tutkimus kohdistui poikkeusoloissa toteuttavan viranomaisten toiminnan organisointiin taktisella tasolla. Valtonen on tarkastellut viranomaisyhteistyötä 2020-luvun poikkeusolojen toimintaympäristössä, tilanteessa jossa yhteiskunta on joutunut sotilaallisen tuli-iskun kohteeksi. Valtonen on tutkimuksessaan pyrkinyt löytämään uudenlaisia toimintamalleja yhteistoiminnan organisoimiseksi perinteisten virka-apu ja tukemisjärjestelyjen rinnalle.

1.2. Tutkimuksen viitekehys

Tutkimuksen viitekehys on esitetty kuvassa 1. Viitekehyksellä pyritään ensisijaisesti kuvaamaan ja rajaamaan tutkittavan ilmiön, eli merivoimien viranomaistuen, keskeisimmät riippuvuussuhteet tämän tutkimuksen kannalta.

Tutkimuksen viitekehys perustuu ajatukseen, että valtio ohjaa yhteiskunnan kaikkia toimintoja turvallisuuden tuottamisessa. Tähän ohjaukseen valtionhallinto käyttää lainsäädäntötyötä, erilisiä poikkihallinnollisia strategisia ja poliittisia periaatepäätöksiä sekä perinteistä hallinnonalojen toiminnan ohjausta kohdentamalla resursseja ja osoittamalla tehtäviä eri hallinnon aloille. Tämä ajattelu sisältää hypoteesin puolustusvoimien ja merivoimien käyttämisestä laaja-alaisesti turvallisuuden tuottamiseen myös omien ydintehtäviensä ulkopuolella.⁵

4 Esim. Maanpuolustuskorkeakoululla 17.-21.11.2008 järjestetty Nordic Security Seminar: ”The Broadening Conceptions of Security and the Development of Armed Forces”.

5 YETT-strategia 2006 s.3-4



Kuva 1. Tutkimuksen viitekehys

Hypoteesi perustuu kokonaismaanpuolustuksen perinteiseen periaatteeseen, jossa kaikki yhteiskunnan resurssit varaudutaan keskittämään maan puolustamiseen. Nykyaikainen laajentunut turvallisuuskäsitys on laajentanut em. logiikan myös niin, että kaikkia yhteiskunnan resursseja on kyettävä käyttämään kaikissa turvallisuushkissa, myös ei sotilaallisissa uhkissa. Käytäntöön em. ajattelu pyritään saattamaan nykypäivänä ”Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen” (YETT) strategialla. YETT-strategia muodostaa tutkimuksessa viranomaisyhteistoiminnan lähtöasetelman, mutta määrittää myös valtaosan viranomaisille yhteisistä käsitteistä ja toiminnan periaatteista. Kärjistetysti voidaan väittää, että nyt tehtävä tutkimus on myös osittain YETT-strategian tulevaisuuden tarkastelu.

Tutkimuksen viitekehysten tarkasteltavat toimintaympäristöt muodostuvat tulevaisuusskenaarioista. Skenaarioilla kuvataan yhteiskunnallinen toimintaympäristö 2030-luvulla, jonka perusteella voidaan tehdä arvioita turvallisuustarpeista ja -uhkista, viranomaisten tehtävistä ja käytettävissä olevista resursseista. Skenaarioista pyritään löytämään viranomaistukeen keskeisesti vaikuttavat megatrendit sekä havaitsemaan yksittäisiä heikkoja signaaleja näiden taustalla.

Skenaarioiden kuvaaman toimintaympäristön sisällä tutkittavat ilmiöt ovat puolustusvoimien ja edelleen merivoimien toimintaa määrittävät perusteet, kuten organisaation käsitys turvallisuudesta, käytettävät resurssit ja yhteiskunnan asettamat tehtävät. Näitä ulottuvuuksia ja niiden kehittämismahdollisuuksia verrataan muiden viranomaisten odotuksiin ja tarpeisiin.

Skenaarioajattelu on tässä tutkimuksessa ensisijaisesti yhteiskunnan kehitykseen perustuva näkökulma, jossa tulevaisuutta ei voi nähdä yhtenä deterministisesti toteutuvana todellisuutena vaan usean erilaisen vaihtoehtoisen tulevaisuudentilan mahdollisuutena. Yhden mallin rakentaminen menneeseen kehityskulkuun ja nyt saatavilla olevaan tietoon perustuen saattaa tuottaa harhaisen käsityksen tulevaisuudesta ja johtaa siihen, että valitaan väärät toimintastrategiat.⁶ Tämä on myös tässä tutkimuksessa käytettävä skenaarionäkökulma.

Skenaarioajattelu ohjaa joustavuuteen strategioiden valinnassa ja antaa siten mahdollisuuden varautua samanaikaisesti moniin erilaisiin tulevaisuuksiin. Skenaarioajattelu on tulevaisuudentutkimuksen piirissä yleisimmin vaikuttava ajattelutapa.⁷

Viitekehyksen skenaarioihin sisältyy tietoisesti hyväksytty paradoksi. Useimmiten skenaarioiden määrittelyn taustalla vaikuttaa omat halut ja tavoitteelliset pyrkimykset muokata tulevaisuus itselle mieluisaksi.⁸ Tämä näkemys merivoimien omasta visiosta ja tavoitteista on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle ja skenaarioiden sisällöt ovat siinä mielessä lähtökohtaisesti merivoimien vaikutuskykyjen ulkopuolella.

Tutkimuksen viitekehyksessä ei ole määritetty merivoimien tai minkään muunkaan turvallisuusviranomaisen asemaa tai suorituskykyä 2030-luvulla. Viranomaisten asema turvallisuusympäristössä ja käytettävät suorituskyvyt ovat dynaamisesti sidoksissa skenaarioihin ja siten niitä ei pidä sitoa tai lukita johonkin pysyvään olotilaan. Tämän perusteella mitään viranomaisia ei myöskään rajata tutkimuksen ulkopuolelle, mutta tänä päivänä keskeisimmiksi tunnistetut tuettavat viranomaiset tai niiden tuottamat toiminnot ovat tarkastelun painopisteessä.

6 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali. www.tulevaisuus.fi/topi - skenaarioajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

7 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali. www.tulevaisuus.fi/topi - skenaarioajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

8 Tulevaisuustutkimus – perusteet ja sovellukset s.117-118

1.3. Tutkimusongelma ja -kysymykset sekä keskeisimmät käsitteet

Tutkimuksen kohteena on merivoimien suorituskykyjen käytettävyys viranomaistukeen tulevaisuusskenaarioiden muodostamisessa toimintaympäristöissä. Tämän perusteella tutkimusongelmaksi on muotoiltu seuraava pääkysymys: **Miten merivoimien suorituskykyjen käytettävyttä (mekanismit, saatavuus, soveltuvuus) viranomaistukeen tulee kehittää 2030-luvun turvallisuus- ja toimintaympäristöjen vaatimuksiin vastaamiseksi?**

Tutkimukselle asetetut muut kysymykset ovat:

- Mistä keskeisistä tekijöistä muodostuvat merivoimien viranomaistuen toimintaympäristö tänään?
- Miten merivoimien suorituskykyä varaudutaan käyttämään viranomaistukeen tänään?
- Mitä hyviä käytäntöjä viranomaisten välisestä yhteistyöstä on olemassa Suomessa ja ulkomailla?
- Millainen voi olla merivoimien viranomaistuen toimintaympäristö 2030-luvulla?
- Miten merivoimien viranomaisille annettavaa tukea tulee kehittää 2030-luvun mahdollisten turvallisuus- ja toimintaympäristöjen vaatimuksiin vastaamiseksi?

Tutkimuksessa käytettyjä käsitteitä määritelmiseen on koottu liitteeseen 1. Seuraavassa esitetään kuitenkin tutkimuskysymysten ymmärtämiseksi keskeisimpien käsitteiden määritelmiä.

Viranomaistuella tarkoitetaan merivoimien suorituskykyjen käyttöä, jonkun muun viranomaisen vastuulle määritettyjen tehtävien hoitamiseen. Tyypillisimmin tällä tarkoitetaan erilaisia viranomaisyhteistyön muotoja tai virka-apujärjestelyä. On korostettava, että tukemisella ei tarkoiteta pelkästään toisen viranomaisen nimenomaiseen pyyntöön perustuvaa tukemista vaan käsite on ymmärrettävä laajemmin osana viranomaisten välistä yhteistyötä ja kanssakäymistä.

Turvallisuusympäristöllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa varautumisen perustaksi mahdollisiksi määritettyjä häiriöitä, jotka toteutuessaan vaikuttavat valtiolliseen itsenäisyyteen sekä väestön elinmahdollisuuksiin ja turvallisuuteen. YETT-strategiassa häiriöistä käytetään nimitystä uhkamalli. Uhkamalli on yleisellä tasolla oleva kuvaus mahdollisesta häiriöstä, jossa esitetään sen uhkan vaikutusmekanismi, lähde, kohde ja vaikutus kohteessa, todennäköisyys sekä luetellaan uhkamalliin sisältyvät vakavimmat erityistilanteet.⁹

⁹ YETT-strategia 2006 Liite 4: Käsitteet ja määritelmät s.73

Tässä tutkimuksessa viranomaisen toimintaympäristökäsite kattaa turvallisuusympäristön asettamien lähtökohtien lisäksi kaikki ne yhteiskunnalliset olosuhteet, joissa viranomainen toimii. Yhteiskunnallisiin olosuhteisiin sisältyvät myös eri toimijoiden välillä vallitsevat käytännöt ja toimintatavat. Viranomaistuen toimintaympäristön tarkka rajaaminen ja määrittäminen on mahdollista ainoastaan tiettyyn aikaan ja paikkaan sitoen liittyen. Laajana käsitteenä toimintaympäristön on siis jatkuvassa muutoksessa oleva kontekstisidonnainen käsite.¹⁰ Tässä tutkimuksessa tämä määrittely tehdään skenaariokuvausten avulla.

Suorituskyvyn käytettävyydellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa viranomaistuen toteuttamisen mekanismeja sekä kahta suorituskyvyn ominaisuutta suhteessa uhkiin; suorituskyvyn saatavuutta ja suorituskyvyn soveltuvuutta suhteessa uhkaan. Viranomaistuen toteuttamisen mekanismeilla tarkoitetaan viranomaisorganisaatioiden välille luotuja toimintaympäristöjä sekä organisaatioiden välisiä vuorovaikutussuhteita eli verkostoitumista. Eli kyseessä on käytännön toteutuksia viranomaistuesta ja organisaatioiden eri tasoilla tapahtuvasta yhteistyöstä.¹¹

Suorituskykyjen saatavuudella tarkoitetaan ensisijaisesti suorituskyvyn toimeenpanovalmiutta osallistua uhkan torjuntaan. Käytännössä tämä voi tarkoittaa mm. suorituskyvyn muodostamiseksi tarvittavaa aikaa päätöksentekoprosesseineen sekä suorituskyvyn fyysistä sijaintia. Soveltuvuutta tarkasteltaessa arvioidaan suorituskyvyn ominaisuuksia suhteessa uhkaan, siis onko suorituskyky työkaluna sopiva uhkan torjuntaan. tai ehkäisyyn.

Tulevaisuudentutkimuksen piirissä toimintaympäristöllä tarkoitetaan toimijan sosiokulttuurista, poliittista, ekologista ja taloudellista näyttämöä tai kokonaisuutta, jossa toiminta tapahtuu.¹² Tämä määritelmä asettaa laajat ja haastavat vaatimukset tutkimuksessa käytettävälle toimintaympäristön kuvaukselle.

10 Kts esim. Vesa Valtonen 2007 teoksessa Viranomaisyhteistyö - Hyvät käytännöt s.9: ” Lukuisista yhteistyön variaatiomahdollisuuksista huolimatta viranomaisyhteistyö pitäisi määritellä myös yleisellä tasolla. Nykytilanteessa se määritellään useimmiten kontekstuaalisesti ja toimijoiden välisestä näkökulmasta. ”

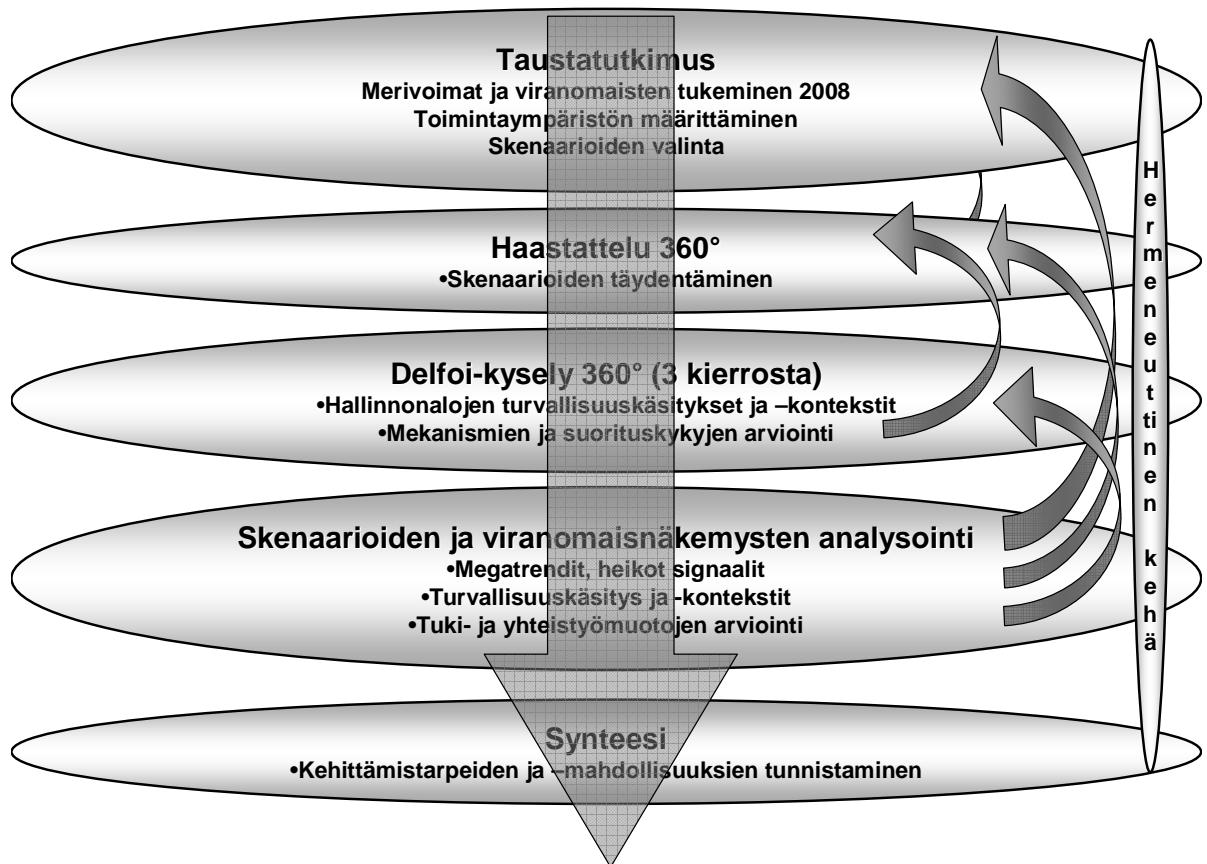
11 Kts. esim. Vesa Valtonen 2004: Yhteistoiminta tuli-iskun uhkakuvassa s.20-21

12 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali. www.tulevaisuus.fi/topi - käsitteet

Länsimainen yhteiskunnallinen turvallisuuskäsite on kehittynyt moniulotteiseksi ja kompleksiseksi käsitteeksi, jolla on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia ja riippuvuussuhteita. Turvallisuusympäristön ulottuvuuksista on johdettu tämän tutkimuksen keskeisimmiksi tarkastelun kohteiksi viitekehyksen mukaisesti skenaarioittain laaja-alaiset turvallisuushkat, merivoimien ja muiden viranomaisten tehtävät ja käytössä olevat resurssit. Turvallisuuskäsitteen merkitystä ja turvallisuuden toteutuksen periaatteita käsitellään tarkemmin vielä luvussa 2.

Edellä esitetyn perusteella tutkimus kohdistuu sekä merivoimien tehtäviin ja suorituskykyihin 2030-luvulla, mutta myös muiden viranomaisten odotuksiin ja näkemyksiin yhteistyöstä puolustusvoimien ja merivoimien kanssa.

1.4. Tutkimusasetelma ja –menetelmät



Kuva 2. Tutkimusasetelma

Kunkin tutkimusvaiheen aikana käytettyjä tutkimusmenetelmiä ja niiden toteuttamisessa käytettyjä sovelluksia kuvataan tarkemmin jokaisen tutkimuksen vaihetta kuvaavan luvun alussa. Alaluvussa 1.5. kuvataan erikseen skenaariotutkimuksen yleisiä periaatteita ja sovelluksia, koska skenaariot muodostavat tämän tutkimuksen menetelmällisen perustan.

Tutkimusprosessi eteni kuvan 2 mukaisesti vaiheittain, mutta kunkin vaiheen analysoinnin jälkeen tutkimusprosessissa palattiin edelliseen vaiheeseen. Palaaminen on perusteltua hermeneuttisen kehän¹³ perusajatuksen mukaisesti, jolloin seuraavassa vaiheessa kerätty ja analysoitu tieto vaikuttaa jo aikaisemmin kerätyn tiedon ymmärtämiseen ja tulkitsemiseen.

13 Hans-Georg Gadamer 2004: Hermeneutiikka: Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa s.29

Viimeisessä aineiston keräämisvaiheessa toteutetun Delfoi-kyselyn analyysi ohjasi palaamaan ja täydentämään jo aikaisemmin laadittuja analyysyjä käsitteiden määrittelyistä, skenaariokuvauksista sekä tietysti Delfoi seuraavan kierroksen kysymysten asettelun osalta. Tässä tutkimuksessa tiedon kerääminen päättyi Delfoi-menetelmällä toteutettuun kolmanteen kyselykierrokseen.

Tutkimus on jatkoa tutkijan aikaisemmalle tutkimukselle merivoimien viranomaistuesta nykypäivänä. Aikaisempaa tutkimusta laajennettiin aluksi taustatutkimuksella, jonka tarkoituksena oli määritellä viranomaistuen toimintaympäristön rakenne ja sisältö ainakin käsitteellisellä tasolla. Tämä käsiteanalyysi yhdistettynä aikaisempaan tutkimukseen määritteli merivoimien viranomaistuen ilmiönä ja sen keskeisimmän toimintaympäristön turvallisuushkiin ja -riskiineen, joka mahdollisti ilmiön jatkotarkastelun tulevaisuusskenaarioissa.

Tässä tutkimuksessa käytetyt skenaariot perustuvat aikaisempien tutkijoiden laatimiin skenaariokuvauksiin vaihtoehtoisista tulevaisuuksista. Lähtökohtaskenaarioiden valintaa perustellaan luvussa 4.

Skenaarioita täydennettiin asiantuntijahaastatteluilla. Haastatteluilla pyrittiin täydentämään skenaariot muodostamaan nimenomaisesti merivoimien viranomaistuen toimintaympäristö. Haastateltaviksi valittiin asiantuntijaedustajia nykypäivän merivoimien viranomaiselle keskeisimmiksi tunnistetuista viranomaisorganisaatioista, joita ovat poliisi, rajavartiolaitos ja merenkulkulaitos. Lisäksi haastateltavaksi pyydettiin puolustushallinnossa työskenteleviä tulevaisuustutkijoita sekä merivoimien tulevaisuusskenaarioiden kanssa työskennelleitä henkilöitä.

Alkuperäiset skenaariot yhdistettynä haastatteluaineistoon analysoitiin sisällönanalyysin menetelmällä tekemällä haastatteluista skenaariokohtaiset luokittelutaulukot. Luokittelu tehtiin viitekehyksen mukaisen toimintaympäristön osatekijöiden perusteella turvallisuushkiin, merivoimien tehtäviin, muiden viranomaisten tehtäviin sekä resursseihin. Lisäksi luokiteltiin haastatteluista kansainvälinen yhteistyön ja kansallisten viranomaisten välinen yhteistyön ilmeneminen. Luokittelun avulla pyrittiin löytämään kuvaukset toimintaympäristön keskeisimmille tekijöille, jotka sitten liitettiin aiempiin skenaariokuvauksiin.

Tutkimusprosessi jatkui asiantuntijakyselyllä, jonka tarkoituksena oli kerätä merivoimien viranomaistuen piiriin kuuluvien asiantuntijoiden argumentoituja näkemyksiä viranomaistuen mahdollisuuksista ja haasteista tulevaisuudessa. Tutkimuksen jatkuvuuden kannalta keskeisimmät kysymykset ja argumentaatiot liittyivät skenaarioista johdettuihin teemoihin ja skenaarioista esiin nousseisiin suorituskkyjen kehittämismahdollisuuksiin.

Kyselyn vastaajiksi valittiin haastateltavia laajempi otos henkilöitä, jotka edustivat huomattavasti laajempaa viranomaiskenttää kuin haastateltavat. Samalla myös puolustushallinnon ja merivoimien osuutta vastaajissa lisättiin. Vastaajiksi pyrittiin valitsemaan haastateltaviin verrattuna lähempänä taktista tasoa toimivia henkilöitä.

Kysely toteutettiin verkkoperusteisena Delfoi-kyselynä, johon vastaaminen oli teknisesti helppoa ja nopeaa. Kyselyn keskeisimmät kysymykset kohdistuivat turvallisuuskäsitteen merkityksiin, turvallisuuskonteksteihin, viranomaistuen mekanismeihin ja käytännön viranomaistuen toteutustapoihin skenaarioiden mukaisissa olosuhteissa. Vastaajia pyydettiin arvioimaan skenaarioista johdettujen ilmiöiden mielekkyyttä ja hyödyllisyyttä oman hallinnonalan näkökulmasta sekä toisaalta toteutuksen edellyttämiä resursseja.

Verkkokyselyn vastausaineistolle tehtiin tilastollinen sisällön analyysi, jolla pyrittiin löytämään tilastollisesti toistuvia ja siten keskeisiksi arvioituja tekijöitä skenaarioista. Toisaalta myös yksittäisissä vastauksissa voimakkaasti argumentoidut näkemykset nousivat esiin ns. heikkoina signaaleina.

Haastattelu- ja kyselyaineistot yhdessä alkuperäisten skenaarioiden kanssa muodostivat tutkimuksen tärkeimmän lähdemateriaalin. Näiden perusteella tehtiin analyysi toimintaympäristöjen vaatimuksista merivoimien viranomaistuelle, joiden perusteella on esitetty johtopäätöksinä keskeisimpiä kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä niihin liittyviä riskejä.

1.5. Skenaariot tulevaisuudentutkimuksen menetelmänä

Tarja Meristö on määritellyt skenaarion ja skenaariotyöskentelyn seuraavasti: Skenaario on oletuksiin perustuva tulevaisuudenkuva, joka luonnostelee tulevaisuuden toimintaympäristön. Skenaariotyöskentelyllä tarkastellaan tutkimuskohteena olevaa organisaatiota osana toimintaympäristöään. Toimintaympäristö on ymmärrettävä laajana kokonaisuutena, johon sisältyvät poliittiset, taloudelliset, tekniset, sosiaaliset ja ekologiset tekijät.¹⁴ Tämä tutkimus on skenaariotutkimus

Tulevaisuudentutkimuksen käyttöön skenario-termin otti ensimmäisenä Herman Kahn 1950-luvulla työskennellessään Rand-yhtymän tutkimuslaitoksissa Yhdysvalloissa.¹⁵ Kahnin mukaan skenaarioiden perusajatukseen liittyy kiinnostus tulevaisuuden rakentumiseen eräänlaisina mahdollisina ja vaihtoehtoisina tulevaisuuspolkujen verkostona.¹⁶

Samankaltaisia määritelmiä on tehty myöhemmin lukuisia esim. Mika Mannermaan määritelmä 1999: *”Skenaariomenetelmällä luodaan loogisesti etenevä tapahtumasarja, jonka tarkoituksena on näyttää, miten mahdollinen, joko todennäköinen, tavoiteltava tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyi askel askeleelta nykytilanteesta.”*¹⁷

Skenaariomenetelmän käyttäminen mahdollisten tapahtumaketjujen kuvaukseen sisältää oletuksen toimijan päämäärätietoisesta halusta vaikuttaa tulevaisuuspolun toteutumiseen. Eli skenaarioilla pyritään ennakoimaan oman vision toteutumiseen vaikuttavat kriittiset tekijät. Tämän tutkimuksen lähtökohtana ei kuitenkaan ole organisaatioiden subjektiivinen visio, vaan skenaarioita käytetään tässä tutkimuksessa eri tavalla.

Joseph Martino määrittä 1972 skenaarion olevan kuva selkeästi vakiintuneesta tilanteesta, joka puolestaan on jonkin tapahtumaketjun oletettava tulos. Hänen määritelmänsä keskittyy siis skenaarion muodostamaan asetelmaan, ei niinkään siihen johtaneeseen kehityspolkuun. Edelleen italialainen Eleonora Masini näkee skenaariot työkaluina, jotka auttavat päätöksentekijöitä tarjoamalla heille toimintaympäristövaihtoehtoja omaa suunnitteluaan varten. Samalla ne ovat uskottavia oletuksia, jotka perustuvat johonkin selittävään muuttujaan.¹⁸

14 Tarja Meristö 2003 teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuutta?* s.236-237

15 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

16 Tulevaisuudentutkimus - perusteet ja sovellukset s.120

17 Tulevaisuudentutkimus - perusteet ja sovellukset s.120-121

18 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

Tarja Meristö on määritellyt kolme erilaista skenaariota, jotka ovat organisaation kokonaisvaltaiseen strategisen suunnittelun perustana. Nämä ovat: aiheksenaariot, missioskenaariot ja toimintaskenaariot. Aiheksenaariot ovat yhteisiä useille toimijoille tai toimialalle ja ne muodostavat yhteiskunnallisen laajan toimintaympäristön. Missioskenaariot tarkastelevat organisaation perustehtäviä, toimintamalleja ja organisaation perususkomuksia. Toimintaskenaarioilla kuvataan minne organisaation toimintaa voidaan ohjata aihe- ja missioskenaarioiden asettamissa raameissa.¹⁹

Tässä tutkimuksessa skenaariot ovat Meristön jaottelun mukaisia aiheksenaarioita, joilla pyritään kuvaamaan viranomaisyhteistyön toimintaympäristön kehitysvaihtoehtoja. Onnistuessaan tutkimus antaa perusteita aiheksenaarioihin perustuvien missioskenaarioiden ja toimintaskenaarioiden laatimiseksi merivoimien viranomaisyhteistyön kehittämiseksi 2030-luvun toimintaympäristöihin. Meristön skenaariot voidaan sijoittaa tutkimuksen viitekehykseen kuvan 3 mukaisesti. Aiheksenaariot kuvaavat toimintaympäristössä tapahtuvaa kehitystä, missioskenaariot puolustusvoimien oman toiminnan kehitystä ja toimintaskenaarioilla luodaan edellytykset viranomaisten tukemisen toteuttamiseksi.



Kuva 3. Tutkimuksen viitekehys ja skenaariotyypit.

¹⁹ Tarja Meristö 2003 teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta? s.238

Tässä tutkimuksessa skenaarioiden tarkoituksena on olla toimiva tapa arvioida tietoyhteiskunnan erilaisia kehitysvaihtoehtoja. Hyvän skenaarion on tarkoitus toimia tulevaisuuden pohdinnan ja suunnittelun sekä toimintamallien ja -strategioiden työkaluna.²⁰

The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)²¹ järjestö on vuonna 2000 käyttänyt skenaarioita omissa tutkimuksissaan seuraavassa merkityksessä: *"...skenaariot ovat uskottavantuntuksia, osuvia, vaihtoehtoisia kertomuksia, jotka koskevat pikemminkin strategista ajattelua ja erityisesti ajattelun laatua kuin strategista suunnittelua ... Skenaariot pyrkivät laajentamaan näkemystä rajoittuneiden ajattelutapojemme ja -malliemme ohi ottamalla huomioon sen, että erilaisten mahdollisten tulevaisuuksien toteutuminen on riippuvainen hyvin laajoista joukoista ihmisiä ja että heidän maailmankuvansa poikkeavat omastamme."*²² Edellä esitetty määritelmää voidaan pitää hyvän ja toimintaa kehittävän aiheskenaarion määritelmänä. Määritelmän mukaan merkityksellinen kysymys, johon skenaariot voivat vastata ei ole tapahtuuko jokin asia tulevaisuudessa, vaan se, mitä me voimme tehdä, jos se tapahtuu.

Timo Sneck on kehittänyt jo 1980-luvulla vaiheittaisen skenaariomenetelmän, jonka tärkeimmäksi ominaisuudeksi on osoittautunut kyky sisällyttää ja lisätä ehdollisia ilmiöitä ja innovaatioita jo laadittuihin skenaarioihin. Vaiheittainen skenaariomenetelmä mahdollistaa kertaalleen luotujen skenaarioiden täsmentämisen ja uudelleen muokkaamisen.²³ Tätä ajatusta hyödynnetään myös tässä tutkimuksessa, eikä skenaarioita pyritä luomaan tyhjästä vaan tutkimuksessa käytetään jo aiemmin luotuja skenaarioita, joita jatko kehitetään tämän tutkimuksen edellyttämän toimintaympäristön kuvaamiseksi.

Skenaariotyöskentely ei itsessään ole rajattu tutkimusmenetelmä, vaan se voi muodostua useista eri menetelmistä ja niiden yhdistelmistä sisältäen niin kvalitatiivisia kuin kvantitatiivisia menetelmiä.²⁴

20 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

21 WBCSD järjestön internet sivusto: WBCSD on yli 200 kansainvälisen suuryrityksen tutkimukseen keskittyvä yhteishanke, joka on perustettu 1992 Rio de Janeiron ympäristökokouksen aikana. Järjestön tavoitteena on tutkia, tuottaa ja kehittää liike-elämän käyttöön kestävä kehityksen periaatteiden mukaisia innovaatioita neljällä pääalalla: Energia ja ilmasto, 3. maiden kehitys, Liikemaailman rooli ja Ekosysteemit.. Merkittävimpiä jäsenyrityksiä ovat mm. IBM, Shell, Nokia, Volkswagen, Coca-Cola.

22 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

23 Timo Sneck 2003 teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta? s.105-107

24 Tulevaisuudentutkimus - Perusteet ja sovellukset s.901. Skenaariotyöskentelyn määritelmä.

Kun tarkoituksena on muodostaa syvällisempiä ja analyyttisempiä tulevaisuuden skenaarioita, esimerkiksi ottamalla huomioon yllättävien muutosten mahdollisuus, heikot signaalit, hiljainen tieto ja muuttuvan todellisuuden yhä voimakkaammaksi käyvä kompleksinen luonne, tarvitaan skenaarioiden muodostamiseen näkemyksellisyyttä ja uusia ideoita. Näitä voidaan selvittää esimerkiksi erilaisilla arvokeskusteluilla tai vapaaseen ideointiin perustuvilla menetelmillä, asiantuntijakyselyillä sekä erilaisilla ohjatuilla tulevaisuusversteilla.²⁵

Skenaariotyöskentelyn keskeisenä etuna on se, että se mahdollistaa vakiintuneiden peruskomusten kyseenalaistamisen. Tämä kyseenalaistamisen kyky on luovan ongelmanratkaisukyvyn olennainen osa. Skenaariotyöskentely avaa uusia päätöksenteon suuntia ja auttaa havaitsemaan sellaisia mahdollisuuksia, jotka olisivat muuten ehkä jääneet huomaamatta. Näin voidaan tunnistaa kestävät ratkaisut vähemmän kestävien joukosta.²⁶

Edellä esitetyn perusteella, myös tässä tutkimuksessa käytetään useita erilaisia näkemyksellisiä tutkimusaineiston keruumenetelmiä.

Mika Mannermaa varoittaa näkemyksellisen trendiajattelun eräänlaisesta sokeudesta laadittaessa tulevaisuusskenaarioita tai niiden perustana olevia ennusteita. Mannermaan mukaan trendiajattelun lähtökohtia ovat jaksollisten vaihteluiden ja rakenteiden pysyvyyden perusolettamukset. Eli historiaa katsottaessa ilmiöt ovat noudattaneet säännöllisiä jaksollisesti toistuvia muutoksia, kuten esim. taloudellisen kasvun aaltoliike, joiden oletetaan toistuvan myös tulevaisuudessa. Rakenteiden pysyvyys ilmenee tyypillisesti esimerkiksi talousennusteissa, joissa poliittisten tekijöiden oletetaan pysyvän ennallaan. Maailmassa tapahtuu kuitenkin rakennemuutoksia, joita trendiajattelulla ei kyetä hallitsemaan.²⁷

Skenaarioista on löydettävissä niitä yhdistäviä ja laajasti hyväksyttyjä tekijöitä, joita voidaan pitää megatrendeinä. Megatrendit ovat kehityksen suuria linjoja, joilla on selkeä historia kehityssuunta. Megatrendi on usein makrotason ilmiöiden ja tapahtumakuvausten laaja (usein globaali) kokonaisuus, joka sisältää useita erilaisia ja jopa toisilleen vastakkaisia alailmiöitä ja tapahtumaketjuja.²⁸

25 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

26 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali. www.tulevaisuus.fi/topi - skenaarioajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

27 Mika Mannermaa 2004 Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus s.23-26

28 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali. www.tulevaisuus.fi/topi - käsitteet

Tässä tutkimuksessa etsittävien megatrendien luonnetta kuvaa hyvin Osmo Kuusen, Elina Hiltusen ja Hannu Linturin tekemä kuvaus: ”Megatrendit kuvaavat tulevaisuusmaastoa ”ajan virrassa” muuttavia voimia, joihin voidaan vain rajoitetussa määrin tai ei lainkaan vaikuttaa. Megatrendin käsite on vakiintunut tulevaisuudentutkimuksen käyttöön John Naisbittiltä (1982). Kuten vuolaassa virrassa voi ohjata venettä, jos tuntee joen virtaukset, myös megatrendien kuvaamisessa muutosvoimissa voi luovia, jos ne tunnistaa.”²⁹

Megatrendien lisäksi skenaarioista on mahdollista löytää heikkoja signaaleja, jotka voidaan määritellä seuraavasti: ”Heikko tulevaisuussignaali on muutoksen ensioire, joka tulee tyypillisesti vahvaksi yhdistymällä toisiin signaaleihin. Heikon tulevaisuustulevaisuussignaalin merkittävyys määräytyy sen vastaanottajan tavoitteista käsin ja sen löytäminen vaatii tyypillisesti systemaattista etsintää. Heikko tulevaisuussignaali vaatii: i)tukea, ii)kriittistä massaa, iii) vaikutusavaruutensa kasvua ja asialle omistautuneita toimijoita eli ”soihdunkantajia”, tullakseen tai estyäkseen negatiivisena tulemasta vahvaksi tulevaisuussignaalksi. Heikon tulevaisuustulevaisuussignaalin havaitsevat edelläkävijät tai erityisryhmät, eivät niinkään asiantuntijat.”³⁰

On myönnettävä em. määritelmät ovat kategorisia ja niitä on helppo kriittisesti argumentoida. Erityisesti heikkojen signaalien sisällöstä ja merkityksestä on mainittava ainakin muutamia poikkeavia näkemyksiä.

Heikkoa signaalia ei aina mielletä automaattisesti merkiksi muutoksesta, se voi olla yhtä hyvin merkki tai oire jo käynnistyneen kehityskulun pysyvyydestä. Heikkojen signaalien parhaksi havaitisijoiksi voidaan nähdä myös päinvastaisesti asiantuntijat. Asiantuntijoiden havaitsemiskyvyn puolesta on esitetty mm. seuraava argumentti: ”Asiantuntijoilla on paremmat mahdollisuudet havaita todella olennaisia heikkoja signaaleja kuin asiantuntemattomilla edelläkävijöillä, koska he voivat seurata erilaisia informaatiolähteitä. Heillä on paremmat mahdollisuudet lukea, kommunikoida, pohtia, yhdistellä ja hankkia taustatietoa esimerkiksi ulkomailta”³¹

29 Osmo Kuusi, Elina Hiltunen ja Hannu Linturi artikkelissa: ”Heikot tulevaisuuden signaalit.”

30 Osmo Kuusi, Elina Hiltunen ja Hannu Linturi artikkelissa: ”Heikot tulevaisuuden signaalit.”

31 Osmo Kuusi, Elina Hiltunen ja Hannu Linturi: ”Heikot tulevaisuuden signaalit.”. Artikkelin sisältää koosteen tekijöiden toteuttamasta kyselytutkimuksesta, jossa heikon signaalin määritelmää on argumentoitu sekä puolesta että vastaan.

Nykyajan ominaispiirre on muutoksen kiihtyvä nopeus, joka aiheuttaa epävarmuutta ennusteluihin ja tulevaisuuden suunnitteluun. Vaikka kokonaistietomme kasvaa jatkuvasti, asioiden ja järjestelmien luontainen kompleksisuus ja ennalta arvaamattomat yhteisvaikutukset ovat samalla auttaneet meitä ymmärtämään, että mitä pitemmälle tarpeemme tietää tulevaisuudesta ulottuu, sitä vaikeammaksi tämän tiedon saaminen pelkästään matemaattisiin ennustemenetelmiin tai aikasarjoihin nojaamalla muodostuu. Skenaariomenetelmät tarjoavat keinon tutkia pidemmänkin aikavälin tulevaisuuden tiloja näiden riskien ja epävarmuuksien valossa. Masini sanookin, että skenaarioiden laatiminen on pyrkimystä tulla toimeen voimakkaasti kompleksisessa maailmassa, jossa epävarmuuden määrä on korkea. Skenaarioiden paras puoli on niiden joustavuus ja monipuolisuus murrosajan monimuotoisuuden haltuunotossa.³²

Mika Mannermaa on määritellyt tulevaisuudesta tehtävien signaalien merkityksen oheisen taulukon mukaisesti:

	Pieni vaikutus	Suuri vaikutus
Pieni toteutumistodennäköisyys	Merkityksetön kohina	Heikko signaali
Suuri toteutumistodennäköisyys	Tavanomainen trendi	Megatrendi

Taulukko 1. Tulevaisuusilmiöt todennäköisyys-vaikuttavuus-kentässä.³³

On ilmeistä, että jälkiviisaasti tarkasteltuna edelläkävijät ja menestyvät toimijat kykenevät huomioimaan omassa toiminnassaan megatrendit, mutta ennen kaikkea havaitsemaan ja vahvistamaan toivottuja heikkoja signaaleja. Tämän lisäksi menestyvät organisaatiot eivät uhraa resurssejaan merkityksettömän kohinan tai tavanomaisten trendien perässä juoksemiseen.

32 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa

33 Mika Mannermaa 2004 Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus s.44

2 VIRANOMAISTUEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA MERIVOIMIEN VIRANOMAISTUKI TÄNÄÄN

Lakisääteisen tehtävän mukaan merivoimat osana puolustusvoimia tukee muita viranomaisia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Lisäksi merivoimat osallistuu pelastustoimintaan antamalla käytettäväksi pelastustoimintaan tarvittavaa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijapalveluja sekä osallistuu avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta.³⁴

Puolustusvoimien ja edelleen merivoimien tehtäväksi määritetyn viranomaisten tukeminen on muotoiltu Kenttäohjesäännön yleisessä osassa seuraavasti: ”*Puolustusvoimat tukee muita viranomaisia laaja-alaisten uhkien ennaltaehkäisyssä ja torjunnassa suorituskvyillä, joita ei ole tarkoituksenmukaista hankkia muille hallinnonaloille.*”³⁵

Kenttäohjesäännössä esitetyn periaatteen mukaisesti on tutkimuksen onnistumisen kannalta tarpeellista tarkastella mitä laaja-alaisten uhkien muodostamalla kokonaisuudella ymmärretään. Tästä johtuen luvun aluksi käsitellään turvallisuuskäsitettä ja siihen liittyvää uhkakäsitettä, jonka jälkeen tarkastellaan merivoimien viranomaistuen nykymuotoja. Yhteisesti käytettävän käsitteistön olemassaoloa voidaan pitää myös toimivan viranomaisyhteistyön onnistumisen kriteerinä ja edellytyksenä.³⁶

Turvallisuuskäsitettä ja siihen liittyviä tekijöitä on pyritty tarkastelemaan tässä tutkimuksessa yksinkertaisin diskurssianalyttisin keinoin vertailemalla käsitteelle annettuja merkityksiä niin tieteellisissä tutkimuksissa kuin reaalielämän politiikassa. merivoimien viranomaistukea käsittelevä osuus perustuu tutkijan omaan aikaisempaan tutkimukseen vuodelta 2008 ”Merivoimat ja viranomaisten tukeminen normaalioloissa”. Tutkimuksen keskeisin lähdeaineisto oli merivoimien piirissä operatiivisissa tehtävissä työskenteleville henkilöille osoitettujen kyselyjen vastausaineistot viranomaistuen nykytilan kartoittamiseksi. Luvun lopuksi esitellään vielä muutamia kansainvälisiä käytäntöjä malleja kuinka asevoimia käytetään muihin tehtäviin kuin perinteiseen sodankäyntiin.

³⁴ Laki Puolustusvoimista 11.5.2007/551 2§

³⁵ Kenttäohjesääntö 2008 yleinen osa s. 67

2.1 Turvallisuuden määritelmiä ja turvallisuuskontekstit

Perinteisesti turvallisuusuhkien tutkimuksissa ja niiden torjuntaan pyrkivässä politiikassa on keskitytty sotilaalliseen tai suoranaisen voiman käytön ulottuvuuksiin poliittisten, sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden jäädessä taustalle.³⁷ Tosin 2000-luvun turvallisuuspolitiikassa näitä raja-aitoja on murrettu ja kaadettu ottamalla käyttöön ns. laaja turvallisuus-käsite.

Käsitykset turvallisuudesta ja siihen liittyvistä uhkista ovat olleet merkittävässä muutoksessa ensisijaisesti läntisten maiden välillä tapahtuneen poliittisen ja taloudellisen integraation seurauksena kuluneen 20 vuoden aikana.³⁸ Perinteisten käsitteellisten rajojen murtaminen ei kuitenkaan ole ollut ongelmattonta ja eri hallinnon aloilla erityisesti viranomaisien toteuttamalla toiminnan käytännön tasolla on vaikea mukautua tapahtuneeseen poliittiseen kehitykseen.³⁹

Barry Buzanin mukaan turvallisuus koostuu eri osa-alueista: poliittinen, taloudellinen, sosiaalinen, ympäristöllinen ja sotilaallinen. Buzanin mukaan osa-alueita ei voi erottaa toisistaan vaan ne enneminkin täydentävät toisiansa.⁴⁰ Tämän kaltainen määrittely on nykyään laajasti hyväksytty niin kansainvälisen turvallisuuden määritelmäksi, kuin valtioiden harjoittaman turvallisuuspolitiikankin lähtökohdiksi. Puhutaan laajasta turvallisuuskäsitteestä.

Nykyajan esimerkkejä laajan turvallisuuskäsitteen määritelmän mukaisista ilmiöistä ovat mm. ennakkovaroitukset ympäristötuhoista ja niiltä suojautuminen, erilaiset interventiot kriiseihin ihmisoikeuksien puolustamiseksi tai taloudellisten toimintaedellytysten turvaamiseksi sekä sosiaalisten ongelmien ratkaisu konfliktien yhteydessä tai jälleen rakentamisen vaiheessa.⁴¹

36 Kts esim. Vesa Valtonen teoksessa Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt s.8-9

37 Contemporary Security and Strategy s.9

38 Kts. esim. VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 johdanto tai EU:n turvallisuusstrategia 2003 s. 1

39 Esim. MPKK:lla käyty paneelikeskustelu 28.8.2008:” Kokonaisuomaanpuolustus muuttuvassa turvallisuusympäristössä”, jossa osallistujien käsitykset turvallisuuskäsitteen sisällöstä ja merkityksestä erosivat merkittävästi.

40 Barry Buzan: People, states and fear. s 19-20

41 Kts. esim Ville Porras Turvallisuus käsitteenä s. 22 tai Pekka Visuri Turvallisuuspolitiikka ja strategia s.226-228

Ulkopoliittisen Instituutin johtaja Raimo Väyrynen arvioi perinteisen turvallisuuspolitiikan ja siihen liittyvän turvallisuuskysymyksen jäävän historiaan ja uudenlaisen kokonaisvaltaisen turvallisuuskäsitteen (comprehensive security) astuvan tilalle. Perinteisten tekijöiden lisäksi Väyrynen näkee taloudellisten, humanitääristen, ympäristösuojelullisten tekijöiden merkityksen kasvavan laajentuvassa turvallisuusmääritelmässä. Edelleen Väyrynen näkee, että valtioiden rooli turvallisuuskysymyksissä pienenee aikaisempaan verrattuna ja useat ei valtiolliset toimijat kuten kansainväliset jättiyhtiöt, kansalaisjärjestöt ja erikoistuvat turvallisuusalan yritykset kasvattavat merkitystään turvallisuuden tuottamisessa.⁴²

Kansallisen turvallisuuden kontekstissa ulkoisen uhkan pienentyessä yhteiskunnan huomio turvallisuuskysymyksissä onkin viime aikoina kiinnittynyt sisäiseen turvallisuuteen ja edelleen yksilön turvallisuuden merkitykseen. Tästä konkreettinen esimerkki on Valtioneuvoston julkaisema Sisäisen turvallisuuden strategia, joka korostaa yksilön turvallisuutta kansallisen turvallisuuden keskeisenä osatekijänä.⁴³

Väyrynen kuitenkin väittää, ettei turvallisuuskäsitteen muutos sinänsä pakota valtioita muuttamaan turvallisuuspolitiikan sisältöä. Asioiden kompleksisuus ja moninaiset keskinäisriippuvuudet ohjaavat valtioita kuitenkin valitsemaan turvallisuuspolitiikan agendalle ja edelleen viranomaisten tehtäviksi kokonaan uudenlaisia asioita. Puhutaan asioiden turvallistamisesta.⁴⁴

Turvallistaminen käsitteenä on lähtöisin 1970-luvulta ns. ”Kööpenhaminan koulukunnan” ja Barry Buzanin muodostamasta ajatuksesta. Ajatuksen mukaan haluttaessa korostaa politiikassa yksittäisen asian merkitystä tai tärkeyttä, siitä tehdään turvallisuusasia eli se turvallistetaan. Turvallistamisen syitä voi olla useita kuten mm. resursoinnin perusteleminen tai yleisen poliittisen huomion hankkiminen asialle eli asian populistaminen.⁴⁵

42 Raimo Väyrynen alustus Nordic Security seminar 17.11.2008: The Concept of Comprehensive Security”.

43 Sisäisen turvallisuuden strategia 8.5.2008 s.6 sisäisen turvallisuuden määritelmä: ” Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan sellaista yhteiskunnan tilaa, jossa jokainen voi nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista sekä turvallisesta yhteiskunnasta ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja suomalaisen yhteiskunnan taikka kansainvälistyvän maailman ilmiöistä tai muutoksista johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.”

44 Raimo Väyrynen alustus Nordic Security seminar 17.11.2008: ”The Concept of Comprehensive Security”.

45 Tuomas Forsberg Nordic Security seminar 17.11.2008: “The Framework of Securitization - Can Anything Become Securitized Today?”

Turvallisuuskäsitteeseen sisältyvää ongelmaa ja turvallistamista kuvaa hyvin sisäasianministeriön kansliapäällikön Ritva Viljasen puheenvuoro 22.1.2007: ”Suomessa turvallisuuskeskustelu painottuu edelleen turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin kysymyksiin, vaikka nykyiset uhkat kohdistuvat pääosin sisäiseen turvallisuuteen... tarvitsemme jatkossakin laajaa sisäisen turvallisuuden kehittämistä koskevan ohjelman, jolla on valtioneuvoston tuki.”⁴⁶

Anu Sallinen on määritellyt laajan turvallisuuskäsitteen Pohjoismaisessa viitekehyksessä seuraavasti: ”Laajan turvallisuuskäsitteen mukaan turvallisuuteen kuuluvat poliittisten ja sotilaallisten kysymysten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen sekä taloudellinen vapaus, sosiaalinen vastuu ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi. Sotilaallisten uhkien lisäksi on siten huomioitava sisäisen turvallisuuden kysymykset (esim. terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus) ja taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset, yhteisölliset ja ympäristöön liittyvät tekijät rakennettaessa turvallisuuspolitiikkaa. Tämä kokonaisuus muodostaa laajan turvallisuuskäsitteen ja siitä on tullut viime vuosien aikana useimpien Euroopan maiden turvallisuuspolitiikan perusta.”⁴⁷

Sallinen on tunnistanut pohjoismaisessa turvallisuuspolitiikassa keskeisiksi lähtökohdiksi yhteiskunnan eri sektoreiden välisen yhteistyön tehostamisen ja kokonaiskuvan luomisen, uhkien ja riskien ennaltaehkäisyn painottamisen sekä vastuu-, läheisyys- ja samankaltaisuusperiaatteiden korostamisen. ”Vastuuperiaatteen mukaan se, jolla on vastuu toiminnasta normaaliolosuhteissa, on vastuussa toiminnasta myös kriisi- ja sota-aikana sekä kriisivalmiuden suunnittelusta ja kriisivalmiuden toteuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä. Samankaltaisuusperiaatteen mukaan organisaatioiden toimintaa tulee toteuttaa ja johtaa mahdollisimman pitkään samasta paikasta ja samalla tavalla niin rauhan, kriisin kuin sodankin aikana ja läheisyysperiaatteen mukaan kriisivalmius tulee toteuttaa yhteiskunnassa mahdollisimman alhaisella tasolla. Kansainvälistä yhteistyötä korostetaan mm. YK:n, EU:n ja Naton puitteissa.”⁴⁸

Tämän tutkimuksen turvallisuuskäsitys ja edelleen viranomaistuen toimintaympäristö noudattavat Sallisen tekemää määritelmää laajasta turvallisuudesta.

46 Sisäasianministeriön tiedote 22.1.2007:” Kansliapäällikkö Viljanen: Suomalainen turvallisuuskeskustelu on vanhanaikaista”

47 Anu Sallinen: Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa s.11

48 Anu Sallinen: Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa s.122

Jotta turvallisuuskäsite saa konkreettisia muotoja on välttämätöntä määrittää konteksti, jossa käsitettä käytetään, eli vastattava kysymykseen kenen turvallisuudesta on kysymys. Useiden tutkijoiden mielestä turvallisuuskäsitteen merkitys muuttuu kontekstista riippuen.

Ville Porras on vuonna 2008 tekemässään turvallisuuden käsiteanalyysissä todennut: *”Turvallisuutta on käsitelty ja siitä käydään keskustelua useassa eri kontekstissa. Turvallisuus ei välttämättä ole sama asia globaalissa kontekstissa kuin se on esimerkiksi yksilölle”* Porras käyttääkin käsiteanalyysissään neljää eri turvallisuuden kontekstia: kansainvälinen, kansallinen, organisaatio ja yksilö.⁴⁹

Barry Buzan on jakanut turvallisuuden tasoihin (Security Levels) ja sektoreihin (Security Sectors), joilla hän pyrki määrittämään kenen ja millaisesta turvallisuudesta on kysymys. Tasot ovat yksilö-, alueellinen, systeemi- ja kansallinen turvallisuustaso ja sektorit ovat poliittinen, sotilaallinen, sosiaalinen, taloudellinen ja ympäristöllinen turvallisuussektori.⁵⁰

Vastaavasti Kalevi Mäkinen on väitöskirjassaan 2005 jakanut turvallisuuden viiteen eri tasoon globaaliin, kansainväliseen, valtioiden ja kansallisuuksien, organisaatioiden ja yksilöiden turvallisuustasoihin.⁵¹

Tässä tutkimuksessa mukaillaan Porraksen määrittämää turvallisuuden jakamista tasoihin sen kontekstin mukaisesti.

Porraksen mukaan kansainvälisessä kontekstissa turvallisuudella tarkoitetaan pohjimmiltaan valtion tai yhteiskunnan henkiin jäämisestä äärimmäisten uhkien edessä. Keskeisimmät turvallisuustoimijat kansainvälisessä kontekstissa ovat kansainväliset organisaatiot, kuten YK, EU ja NATO sekä eri valtiot ulkopoliittisilla toimillaan.⁵² Huolimatta joidenkin kansainvälisten organisaatioiden, kuten NATO:n ja EU:n, toimintakyvyn ja painoarvon lisääntymisestä kansainvälisissä turvallisuuskysymyksissä ovat valtiot ja erityisesti suurvallat merkittävimmät toimijat kansainvälisessä turvallisuuskontekstissa.⁵³

49 Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.3

50 Barry Buzan People, States and Fear s.27-29

51 Kalevi Mäkinen Strategic Security s.222-224

52 Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.19

53 Kts. esim. VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.5 ja 50-57

Kansallisen ja kansainvälisen kontekstin välistä rajan vetoa voidaan pitää keinotekoisena, sillä nämä toimintaympäristöt ovat jatkuvasti lisääntyvässä vuorovaikutuksessa keskenään. Tämän perusteella kansalliseen turvallisuuteen liittyvillä tarkasteluilla on aina vahva liityntä kansainväliseen kontekstiin.⁵⁴ Tätä rajapintaa häilyttää lisäksi talouden globalisaatio synnyttämät riippuvuussuhteet sekä monien turvallisuussuhkien levittäytyminen valtioiden rajoista riippumatta.⁵⁵

Turvallisuuden kansallisen kontekstin keskeisin toimija on valtio. Kansallisen turvallisuuden tarkoituksena on turvata kansallinen vapaus ja itsenäisyys ja siten viimekädessä selviytyä valtiona. Valtion selviytyminen on perimmäinen arvo, jonka takaamiseksi voidaan tarvittaessa jopa luopua yksilöiden oikeuksista ja turvallisuudesta. Kansallinen turvallisuus on myös tunne että yhteiskunta kykenee selviytymään siihen kohdistuvista uhkista. Nykyaikana erilaiset organisaatiot, kuten yritykset ja kansalaisjärjestöt ovat kasvattaneet huomattavasti yhteiskunnallista merkitystään ja vaikuttavuuttaan. Tästä johtuen turvallisuuden organisaatioiden konteksti on noussut aikaisempaa voimakkaammin esille. Tässä kontekstissa turvallisuuskäsite myös muuttaa luonnettaan.⁵⁶

Monille organisaatioille, erityisesti yrityksille, organisaatioturvallisuudesta on tullut keskeinen osa omaa julkisuuskuvaa, oman henkilöstön työhyvinvointia sekä ympäristönsuojelua. Joissakin organisaatioissa, kuten puolustusvoimissa, organisaation turvallisuus on nostettu kattavaksi ja holistiseksi näkökulmaksi kaikkeen toimintaan, jolloin turvallisuus on olennainen osa organisaation prosesseja, mutta myös prosessien lopputuotteitakin. Tällöin voidaan puhua turvallisuuskulttuurista.⁵⁷

Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategian mukaan organisaation turvallisuus on asiaan tila, jossa riskit ovat hallinnassa. Turvallisuus (security + safety) sisältää kaikki ne keinot, joilla turvataan henkilöstö, tieto, materiaali, maine, ympäristö ja toiminta. Turvallisuus jaetaan henkilöstöturvallisuuteen, tietoturvallisuuteen, fyysiseen turvallisuuteen ja toiminnan turvallisuuteen.⁵⁸ Em. puolustusvoimien määritelmä on myös vallitseva organisaatioturvallisuuden käsitys useissa kaupallisissa yrityksissä ja julkisissa organisaatioissa.⁵⁹

54 Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.22

55 Kts. esim. VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s. 4-5

56 Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.22-23

57 Kalevi Mäkinen Strategic Security s.149-150

58 Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia liite 2 käsite ”Turvallisuus”

59 Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.23-24

Yksilön kontekstissa turvallisuutta on perinteisesti lähestytty Maslowin tarvehierarkian kautta. Maslowin tarvehierarkiassa normaalioloissa turvallisuuden tarve on ihmisen tarpeiden toinen taso fysiologisten tarpeiden jälkeen. Äärimmäisissä tilanteissa fysiologiset tarpeet kuten ravinto ja lepo saattavat vaihtaa paikkaa turvallisuustarpeiden noustessa tärkeimmiksi tarpeiksi. Yksilön turvallisuuteen voi kuitenkin vaikuttaa hyvin monenlaiset tekijät, joilta suojautuminen vaatii myös erilaisia toimenpiteitä. Väkivallan pelon lisäksi keskeisiä turvattomuuden lähteitä ovat mm. terveysongelmat, sairaudet. Yleisesti yksilön turvallisuus nähdään tunnetilana, jossa yksilö ei koe ympäristöään tai muita ihmisiä uhkaaviksi. Yksilön turvallisuudesta huolehtiminen on viime kädessä yhteiskunnan, eli valtion ja kuntien, perustehtävä.⁶⁰

Tutkimuksellisesti on tehty muitakin turvallisuuskontekstien määritelmiä, mutta niiden väliset erot ovat suhteellisen pieniä. Esimerkiksi Kalevi Mäkinen luettelee väitöstutkimuksessaan turvallisuuden konteksteiksi viisi eri tasoa: globaali, kansainvälinen, valtiot, organisaatiot ja yksilö. Mäkinen mukaan kullakin tasolla toimii eri tekijöitä, mutta jotka kaikki pyrkivät vaikuttamaan viime kädessä alimmalla tasolla toimivaan yksilöön joko suoraan tai muiden tasojen kautta.⁶¹

Tässä tutkimuksessa turvallisuuden konteksteja tarkastellaan ensisijaisesti Porraksen laatiman jaottelun mukaisesti, jota tukee myös valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa tekemät turvallisuuden kontekstien määritelmät asettamalla ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikalle yhteiset tärkeimmät tehtävät: ”*Suomen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tärkeimmät tehtävät ovat Suomen itsenäisyyden, alueellisen koskemattomuuden ja perusarvojen turvaaminen, väestön turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yhteiskunnan toimivuuden ylläpitäminen.*”⁶² Toteutettavalle politiikalle asetetuista tehtävistä on tunnistettavissa kaikki neljä Porraksen määrittelemää turvallisuuden kontekstia.

Myös Sallisen määritelmä laajasta turvallisuuskäsitteestä kattaa kaikki esitetyt turvallisuuden kontekstit, kansainvälinen, kansallinen, organisaatio ja yksilö, mutta määritelmän fokus on kuitenkin kansallisen kontekstin mukaisessa turvallisuudessa. Sallisen määritelmästä on myös huomioitava, ettei se sisällä linjauksia hallinnonalojen, viranomaisten tai muiden organisaatioiden välisestä tehtäväjaosta turvallisuuden tuottamiseksi.

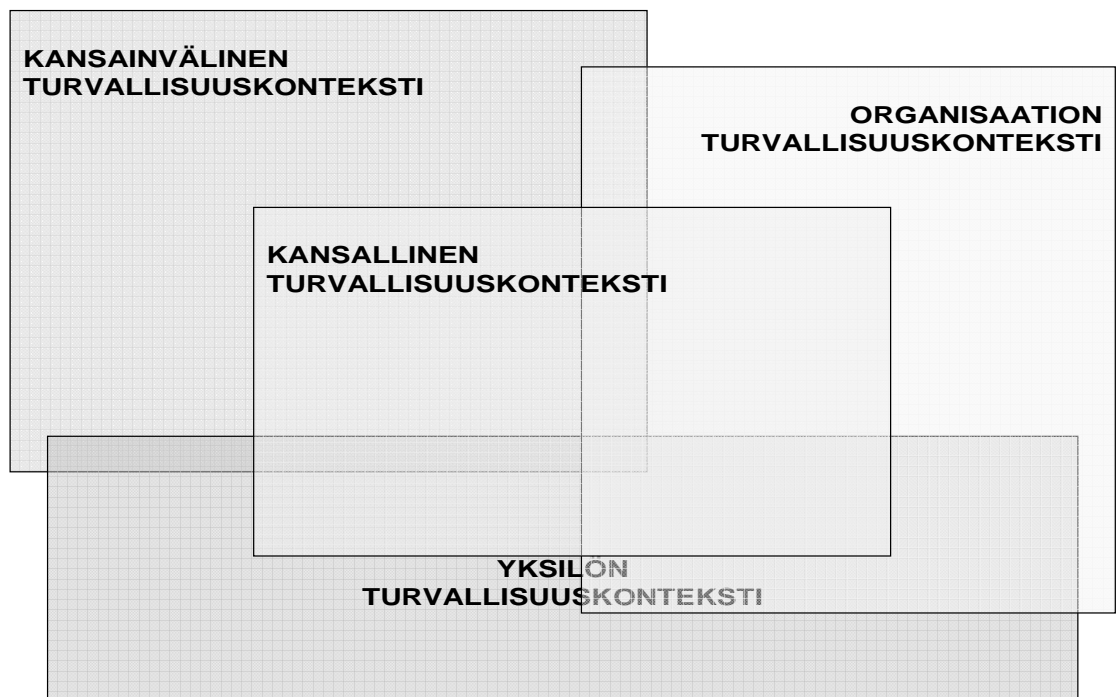
60 Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia liite 2 käsitteet ja Ville Porras: Turvallisuus käsitteenä s.29-31

61 Kalevi Mäkinen: Strategic Security s.97-98

62 VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.68

Kuvassa 3 on esitetty turvallisuuskontekstien keskinäiset suhteiden muodostama toimintaympäristö viranomaistuelle. Kuvan tarkoituksena on helpottaa eri kontekstien välisten rajapintojen ja keskinäisten päällekkäisyyksien hahmottamista merivoimien viranomaistuen näkökulmasta. Kuva on periaatteellinen ja pyrkii osoittamaan tällä hetkellä Suomessa vallalla olevaa käsitystä turvallisuuskontekstien suhteista. Kontekstien muodostamat pinta-alat eivät ole myöskään suhteellisia ja ainoastaan periaatteellisia. Kontekstien suhteet ovat myös jatkuvassa muutoksessa, eikä kuvaa siten voi pitää pysyvänä.

Kansallinen konteksti on asetettu kuvassa keskiöön ja se on kaikilta osin päällekkäinen muiden kontekstien kanssa. Tämä on perusteltua, koska kansallisen kontekstin keskeiset toimijat eli valtiot toimivat turvallisuuskysymyksissä aina suhteessa johonkin muista konteksteista. Kontekstien asettelu on tehty palvelemaan nyt tehtävää tutkimusta, jossa kansallinen turvallisuus on keskeisin tarkasteltava konteksti viranomaistuelle asetettujen päämäärien mukaisesti.



Kuva 4. Turvallisuuskontekstit viranomaistuen toimintaympäristönä.

2.2 Uhka turvallisuusajattelun perustana

Huolimatta turvallisuuskäsitteen sisällössä tapahtuneessa muutoksessa yleisin ja perinteisin turvallisuutta määrittävä tekijä on edelleen uhka. Valtaosa turvallisuuspoliittisista selvityksistä ja tarkasteluista määrittelee toimintaympäristöstä tunnistettavia uhkia. Uhkiin perustuva ajattelu on edelleen myös yleisin perusta turvallisuuden tuottamiseen, varautumiseen ja resursointiin.⁶³

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa laaja turvallisuus on määritetty uhkien kautta seuraavasti: ”*Laaja turvallisuuskäsitys kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhkat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa, kuten esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä, tahattomia tapahtumia, kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt, tai luonnon ääri-ilmiöitä.*”⁶⁴

Suomalaisen turvallisuuden tuottamisen lähtökohdat perustuvat määritettyihin uhkiin kuten vuoden 2009 turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan: ”*Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallisto on laadittu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, ja kuvatut uhkamallit muodostavat varautumisemme suunnittelun perustan.*”⁶⁵

Sotilaallisessa merkityksessä uhka on perinteisesti ollut konkreettinen ja jopa yksityiskohtaisesti arvioitavissa oleva kokonaisuus, joka muodostuu poliittisten aikomusten ja sotilaallisten kapasiteettien perusteella. Yksinkertaistettuna uhka on tiivistetty matemaattisesti muotoon $\text{Uhka} = \text{Aikomus} \times \text{Kapasiteetti}$. Lisäksi uhkan arvioinnissa pyritään huomioimaan uhkan todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta.⁶⁶

63 Kts esim. Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management s.1-3

64 VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.9

65 VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.9

66 Kenttäohjesääntö Yleinen osa 2008 s.26-27

Uhkan mallintaminen aikomuksen ja kapasiteetin tuloksi sisältää muutamia perusoletuksia. Ensinnäkin molemmat suureet oletetaan voitavan mitata tai ainakin arvioida kvantitatiivisesti. Perinteisesti sotilaallinen kapasiteetti onkin voitu mitata arvioimalla sotavoimien vahvuutta ja teknistä laatua. Nämä arviot olivat valtioiden turvallisuuspolitiikoiden perustana Kylmän sodan aikana. Aikomus on aina ollut jonkinlainen subjektiivinen oletamus toisen osapuolen halusta ja poliittisesta valmiudesta käyttää väkivaltaa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sen arviointi on aina ollut vaikeaa ja arviot ovat yleensä myös kiistettävissä. Uhkan todennäköisyyden arviointia voidaan pitää osana aikomuksen arviointia ja vaikuttavuus on arvioitavissa kapasiteetin ja poliittisten pyrkimysten perusteella.

Toisaalta uhkakäsitteellä on erityisesti arkikielenkäytöstä turvallisuuspolitiikan tekemiseenkin levinnyt huomattavasti epätasällisempi ja laajempi merkitys. Yleiskielessä uhkaan ei välttämättä liitetä arviota aikomuksesta vaan pelkästään uskomus uhkan mahdollisuudesta tai todennäköisyydestä. Myöskään kapasiteetin arviointia ei aina pyritä tekemään täsmällisesti tai ainakaan kvantitatiivisesti mittavaksi.

Esim. Suomenkuvalehden artikkelin otsikko 18.11.2008: ”*Presidentin kanslia: ”Linnan juhlien kutsuväärennökset ovat turvallisuusuhka*” Artikkelissa todetaan Presidentin kansliasta ilmoitetun että väärennetyt kutsut aiheuttavat turvallisuusuhkan.⁶⁷ Näin siitäkin huolimatta, että lausunnon antamishetkellä ei ollut tiedossa kuka kutsuja on väärentänyt ja millä tarkoituksella. Eli uhkan kapasiteettia tai aikomusta on mahdoton arvioida ko. tilanteessa.

YK:n pääsihteeri Ban Ki-moon viestitti huhtikuussa 2008 ruoan hinnan nousun synnyttämästä turvallisuuskasta. Helsingin sanomien artikkelissa 20.4.2008 kirjoitetaan pääsihteeri Banin sanoneen: ”*Jos tätä kriisiä ei hoideta kunnolla, se voi kehittyä moniulotteiseksi ongelmaksi, joka vaikuttaa talouskasvuun, sosiaaliseen kehitykseen ja jopa poliittiseen turvallisuuteen eri puolilla maailmaa.*”⁶⁸ Myöskään tässä yhteydessä turvallisuutta uhkaavaan tekijään on erittäin vaikeaa soveltaa aikaisemmin esitettyä matemaattista mallia uhkan arvioimiseksi.

Edellä esitetyt käytännön esimerkit turvallisuuskasta haastavat perinteisen uhkakäsitteen käyttämisen laajan turvallisuuskäsitteen osana. Tässä kohtaa uhkaperustaisessa ajattelussa on olemassa riski: Mitä jos uhkan lähdettä ei tunnisteta tai sitä ei nähdä onko uhka silloin edes olemassa?

67 Suomenkuvalehti verkkojulkaisu 18.11.2008:” Presidentin kanslia: ”Linnan juhlien kutsuväärennökset ovat turvallisuusuhka”

68 Helsingin Sanomat 20.4.2008

Robert Mandel väittää, ettei viholliseen perustuva uhkan määrittely vastaa 2000-luvun turvallisuusympäristöä ja -käsityksiä. Mandelin mukaan, tämän kaltaisella ajattelulla jää huomaimatta todellisia turvallisuusvaaroja ja valitut toimenpiteet eivät mahdollista turvallisuuspyrkimysten saavuttamista. Mandel esittääkin, että uhkien arviointi tulee tehdä ns. uhkakohteiden (threat target) kautta viittä uhkan keskeistä ulottuvuutta käyttäen.⁶⁹

Mandelin ajattelu on periaatteessa sama mitä on pyritty noudattamaan suomalaista YETT-strategiaa laadittaessa, eli uhkien torjunnan lähtökohdaksi on ensiksi määritettävä mitä asioita ei haluta uhkien vahingoittavan eli YETT-strategiassa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Mandel tosin näkee uhkakohteen vieläkin laajemmin tulkittavana käsitteenä, mikä johtunee ensisijaisesti tieteellisen teorian ja reaalipolitiikan tekemisen välisistä eroista.

Ensimmäinen ulottuvuus on uhkakohteen olemassaolon merkityksen tunnistaminen. Tällä tarkoitetaan yhteiskunnallista arvioita uhkakohteiden määrittelemiseksi esim. sähkön jakeluverkkojen merkityksen tunnistamista yhteiskunnalliselle turvallisuudelle. Tämän ulottuvuuden arviointi on perusedellytys uhkan arvioinnille, eli mikäli tätä tunnistusta ei tapahdu ei ole myöskään uhkakohdetta, jota suojella. Tässä kohtaa keskeiseksi kysymykseksi nouseekin asioiden turvallistaminen osana tehtävää politiikkaa.⁷⁰

Toinen arvioitava ulottuvuus on uhkan liikkeelle panevien tekijöiden arviointi. Näitä voivat olla henkilöt tai organisaatiot ja niiden pyrkimykset kuten perinteisesti valtioiden määrittämät viholliset, mutta myös uhkan toteutumiselle otolliset muut tapahtumat kuten luonnon katastrofit tai tahattomat onnettomuudet.⁷¹

Seuraavaksi Mandelin mallissa arvioidaan uhkakohteen haavoittuvuutta vahingoille tai tappioille. Tämä sisältää myös uhkakohteelle olemassa olevien suojautumis- ja pelastusjärjestelyjen arvioinnin. Neljäs vaihe on vahingoittumisen todennäköisyyden arviointi suhteessa aikaan, eli kuinka läheisessä tulevaisuudessa uhkan voi arvioida toteutuvan. Viimeinen arvioitava ulottuvuus on vahinkojen vaikuttavuus.⁷²

69 Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management. s.55-56

70 Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management. s.56-58

71 Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management. s.58-59

72 Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management. s.59-63

Mandel vertaa rakentamaansa mallia ensisijaisesti Kylmän sodan ajalta periytyvään ”aikomus x kapasiteetti” -malliin ja pitää malliaan kokonaisvaltaisempana ja sopivampana nykyaikaisen moniulotteiseen turvallisuusajattelun mukaisten uhkien arvioinnissa.⁷³ Turvallisuusajattelun kompleksisuuden Mandelin malli pyrkiikin huomiomaan varsin kattavasti, mutta käytäntöön toteutettuna mallin toimivuus herättää epäluuloja. Erityisesti sen monimutkaisuus ja työläys vaikeuttavat mallin käyttöönottoa, eikä malli kuitenkaan poista subjektiivisten arvioiden tekemisen tarvetta turvallisuusajattelusta.

Turvallisuuden ja uhkien yhteys on sinänsä looginen ja perusteltu, mutta palattaessa Sallisen määritelmään turvallisuudesta, uhka yksinään jättää vastaamatta erityisesti määritelmän jälkimmäiseen osaan: ”... *uhkien lisäksi on siten huomioitava sisäisen turvallisuuden kysymykset (esim. terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus) ja taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset, yhteisölliset ja ympäristöön liittyvät tekijät...*”⁷⁴

Näillä yhteiskunnan osa-alueilla turvallisuuden tuottaminen on pyritty toteuttamaan ensisijaisesti turvaamalla em. toimintojen toimivuus ja toissijaisesti ennaltaehkäisemällä uhkien mahdollisuuksia ja niiden vaikuttavuutta. Yhteiskunnan toiminnan kannalta elintärkeitä toimintoja ja yhteiskunnan kriiseistä toipumista käsitellään YETT-strategiassa ja Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa (2008).⁷⁵

73 Robert Mandel: Global Threat - Target-Centered Assessment and Management. s.67

74 Anu Sallinen: Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa s.11

75 VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.80-83

2.3 Merivoimat ja viranomaisten tukeminen tänään

Tämä alaluku perustuu tutkijaan omaan aikaisempaan tutkimukseen vuodelta 2008 ”Merivoimat ja viranomaisten tukeminen normaalioloissa”, jossa merivoimien viranomaistukea arvioitiin kyselytutkimuksella kolmessa YETT-strategiaan sisällytetyssä erityistilanteissa. Mallinnetut ja tarkastelun kohteena olleet erityistilanteet olivat: Meriliikenteen tarkoituksellinen häirintä, terroristisen toiminnan uhka matkustaja-alusta vastaan merellä ja merionnettomuus, johon sisältyi merkittävän öljyvahingon mahdollisuus. Aikaisemman tutkimuksen ja tämän luvun keskeisimpinä lähteinä ovat asiantuntijakyselyjen vastausaineistot.

Tutkimuksen viitekehys perustui vuonna 2006 julkaistuun YETT-strategiaan. Strategiassa on määritetty keskeisimmät seitsemän yhteiskunnallista poikkihallinnollista toimintoa joiden jatkuvuus on oltava turvattavana joka hetki. Edelleen strategiassa elintärkeät toiminnot on jaoteltu eri ministeriöiden hallinnon alojen strategisiksi tehtäviksi. Näin varmistutaan hallinnon alojen välisten tehtävien selkeydestä.⁷⁶

Elintärkeiden toimintojen turvaamisessa tulee varautua strategiassa yhteisiksi perusteiksi määritettyihin uhkamalleihin. Määritetyt uhkamallit, joita on yhdeksän kappaletta, eivät ole yksiselitteisesti sidoksissa turvattaviin toimintoihin vaan uhkamalli tai sen osana oleva erityistilanne (strategiassa määritetty 61 eri erityistilannetta) saattaa vaikuttaa tilanteesta ja olosuhteesta riippuen useampien tai vaikka kaikkien toimintojen turvaamiseen. Uhkamallit saattavat esiintyä irrallisina tai toisiinsa liittyvinä, ja arviot niiden todennäköisyyksistä ovat muuttuvia. Näin ollen uhkamalleja ei voi asettaa minkäänlaiseen tärkeys- tai varautumisjärjestykseen.⁷⁷

Tutkimuksessa tunnistettiin ja määriteltiin käsitteellisesti seuraavat neljä viranomaisten tukemiseksi olevaa järjestelyä: Virka-apujärjestely, toimintaan integroitunut yhteistyö, organisoitu yhteistoiminta ja organisoimaton yhteistoiminta. Näiden tukimuotojen käyttökelpoisuutta ja hyödynnettävyyttä tulevaisuudessa arvioidaan tässä tutkimuksessa.

⁷⁶ YETT-strategia 2006 s.13 ja liite 3

⁷⁷ YETT-strategia 2006 s.10 ja liite 1

2.3.1 Virka-apujärjestely

Puolustusvoimat tarkoittaa virka-apu-käsitteellä puolustusvoimien poliisille tai muille viranomaisille tämän pyynnöstä antamaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi silloin, kun vastuuviranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja -välineistöä.⁷⁸

Varsinaisen virka-avun lisäksi puolustusvoimat on määritellyt virka-apuun rinnastettaviksi lakisääteisiksi velvoitteiksi mm. osallistumisen pelastustoimintaan, sotilasräjähdeiden raivaamisen ja meripelastustoiminnan.⁷⁹ Menettelyt viranomaisten tukemisessa näissä tehtävissä ovat samat kuin varsinaisessa virka-avussakin.

Virka-avun antaminen perustuu lailla säädettyihin viranomaisten yhteistoiminnan muotoihin, mutta myös viranomaisten keskenään tekemiin erillisiin yhteistoimintasopimuksiin. Puolustusvoimat on suunnitelmissaan varautunut antamaan virka-apua pääsääntöisesti poliisille ja rajavartiolaitokselle, mutta myös muille viranomaisille voidaan antaa virka-apua. Muille kuin poliisiviranomaisille tai rajavartiolaitokselle annettavan virka-avun edellytyksenä on, että järjestelystä on erikseen sovittu yhteistoimintamenettelyllä tai virka-avusta on säädetty säädös-menettelyssä. Lakisääteisesti on täsmennetty ne tehtävät, joihin puolustusvoimien on annettava virka-apua poliisin pyynnöstä normaalioloissa⁸⁰

Nykyisen ohjeistuksensa mukaisesti puolustusvoimat voi antaa kahdenlaista virka-apua, tavanomaista ja tavanomaisesta poikkeavaa virka-apua. Tavanomaisesta poikkeavalla virka-avulla tarkoitetaan poliisin nimenomaiseen virka-apupyyntöön perustuvia aseellisia tehtäviä, jotka lähtökohtaisesti voivat edellyttää virka-avun antajalta voimakeinojen käyttöä vastarinnan murtamiseksi tai sotilaallisten voimakeinojen käyttöä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen estämiseksi tai keskeyttämiseksi.⁸¹

78 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet

79 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet

80 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet ja PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu

81 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu

Lisäksi tavanomaisesta poikkeavaan virka-apuun katsotaan kuuluvaksi toisen valtion tai toisen Suomen viranomaisen nimenomaiseen pyyntöön perustuva puolustusvoimien osallistuminen avun antamiseen toiselle valtiolle terrori-iskun, luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun vastaavan tapahtuman johdosta sekä muu vaativa pelastustoiminta.⁸²

Olennaisimmat erot virka-apuvaihtoehtojen välillä ovat voimakeinojen käyttöön varautumisessa sekä kansainvälisessä ulottuvuudessa. On merkille pantavaa, että ohjeistuksensa mukaisesti puolustusvoimat antaa tavanomaisesta poikkeavaa virka-apua vain vaativissa laajamittaisissa pelastustoimia edellyttävissä tehtävissä sekä poliisille sen sitä nimenomaisesti pyytäessä.⁸³ Muille viranomaisille kuten esimerkiksi rajavartiolaitokselle ei ohjeistuksen mukaan anneta aseellista virka-apua.⁸⁴ Linjaus on merkittävä erityisesti tarkasteltaessa merivoimien toimintaympäristönä olevaa saaristo- ja merialuetta ja siellä toimivia viranomaisia.

Useimmiten virka-apu pyynnöt perustuvat yllättäen syntyneeseen tarpeeseen, jolloin päätöksenteon on oltava varsin nopeaa niin virka-avun pyytämiseksi kuin myös sen antamiseksi.⁸⁵ Pyyntö voi myös syntyä suunnitelmallisen valmistelutyön tuloksena, kuten esimerkiksi Suomen valmistautuessa EU-puheenjohtajuuskauden turvallisuusjärjestelyihin. Tällaisessa tapauksessa virka-avun määrän ja laadun arvioinnissa voidaan hyödyntää paremmin puolustusvoimien asiantuntemus.

Viranomaisten välisillä yhteistoimintasopimuksilla pyritään ennakoivasti varautumaan yhteistoimintaan sekä yksinkertaistamaan virka-avun pyyntö- ja antamisjärjestelyjä. Lisäksi sopimusten laadinnan yhteydessä pyritään vaihtamaan viranomaisten välillä tiedot arvioiduista tuen tarpeista ja tukemismahdollisuuksista eli toisin sanoen käytettävistä suorituskyvyistä.⁸⁶

Vuoden 2007 lopussa vahvistetulla ohjeistuksella puolustusvoimat katsoo valtaosan lakisääteisistä viranomaisten tukemistehtävistään olevan virka-aputehtäviä tai niihin rinnastettavia velvoitteita.

82 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu

83 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu

84 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet: ”Puolustusvoimien rajavartiolaitokselle antamaan virka-apuun eivät kuulu ampuma-aseiden käyttäminen tai sotilaalliset voimakeinot.”

85 Merivoimien vuosiraportti 2006 Liite 1: Merivoimat toteutti vuonna 2006 yhteensä 88 virka-aputehtävää joista 80 oli päivystysluonteisia virka-apuraivaustehtäviä.

86 PE OPOS OPO-käsky: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet

Usein toistuva virka-apumenettely kehittää organisaatioiden verkostoitumista sekä formaalisti että informaalisti. Vastaavasti olosuhteiltaan tai tarpeiltaan harvinainen tai poikkeuksellinen virka-apupyyntö voi vaatia kaikilta organisaatioilta varsin laajoja toimenpiteitä ja korkealle vietyä päätöksentekoa ja siten hidastaa varsinaisen toiminnan toteuttamista. Tällaisten toimintojen kehittäminen virka-apumenettelyllä edellyttää säännöllistä harjoittelemista organisaatioiden kaikilla tasoilla.

2.3.2 Integroitunut yhteistyö

Integroituneella yhteistyöllä tarkoitetaan sellaista viranomaisten välistä yhteistyötä, joka on päivittäin olemassa olevaa ja toteutuu monialaisesti ja monitasoisesti osana viranomaisten tavomaista toimintaa. Toiminnalle on olemassa vakiintuneet muodot ja mekanismit ja kukin viranomaisella on huomioitava yhteistoiminnan vuosittaisessa toiminnan suunnittelussaan.

Merivoimat osallistuu merellisten toimijoiden väliseen METO-yhteistyöhön. Yhteistyökumppanit ovat merivoimat, rajavartiolaitos sekä merenkulkulaitos, joiden välinen yhteistyö käynnistyi kun sisäasiainministeriön asettaman mm. merellisten toimintojen tehostamista selvittäneen työryhmän mietintö valmistui vuonna 1994.⁸⁷

Merkillepantavaa on, ettei METO-yhteistyö ole lakisääteistä toimintaa, kuten esim. PTR-yhteistyö, vaan se on nimenomaan viranomaisten oma-aloitteisuuteen perustuvaa toimintaa. Yhteistoimintaa edistävien merellisten selvitysten ja ehdotusten laatiminen on ollut METO-yhteistyön perustehtävä.⁸⁸

Toimintojen yhteensovittamisen erityisenä päämääränä on kustannustehokkuus. On arvioitu, että toteutetulla yhteistyöllä on pelkästään merialueen teknisen valvonnan ja tietoliikennejärjestelmien osalta saavutettu investointisäästöinä ja ylläpitomenojen säästöinä kymmeniä miljoonia euroja.⁸⁹

⁸⁷ Merenkulkuhallituksen lehdistötiedote 28.6.2007

⁸⁸ Rajavartiolaitoksen tiedote 12.9.2007: METO-yhteistyö palkittiin SEA SUNDAY- merenkulun turvallisuus-palkinnolla.

⁸⁹ Merenkulkuhallituksen lehdistötiedote 28.6.2007

METO-toiminnassa toteutettu operatiivis-tekninen yhteistyö on vuosien kuluessa kehittynyt avoimeksi informaation vaihdoksi. Kukin osapuoli on tietoinen toisten osapuolten toiminnallisista tarpeista ja käynnissä olevista kehityshankkeista, siten kaikkia hyödyttävien ratkaisujen tekeminen on helppoa. Teknisten projektien lisäksi mm. kiinteistöjen yhteiskäytöllä, alusten luovutuksilla toisen viranomaisen käyttöön, yhteiskuljetuksilla ja laituriyhteistyöllä on aikaansaatu merkittäviä kustannussäästöjä.⁹⁰

METO-yhteistyö on verkostoitunut kaikkien kolmen viranomaisorganisaation kaikille tasoille sekä formaalisti että myös informaalisti tapahtuvana päivittäisenä kanssakäymisenä. Yhteistyö on tänä päivänä monilta osin itseohjautuvaa ja innovatiivista sekä uudistuskykyistä jopa taktisella ja teknisellä tasolla, silti yhteistoiminnan taustalla on vahvasti kunkin viranomaisen omat mekaaniset organisaatorakenteet.

2.3.3 Organisoitu yhteistoiminta

Organisoidulla yhteistoiminnalla tarkoitetaan menettelyä, jossa viranomainen organisoii omaan käyttöönsä tarkoitettuja suorituskkyjä toisen viranomaisen alaisuuteen poikkeuksellista olosuhdetta tai tapahtumaa varten. Järjestelyssä suorituskkyyn omistava viranomainen ei sitoudu itse organisaatiollaan ylläpitämään suorituskkyä, sen sijaan suorituskky on jonkun muun viranomaisen hyödynnettävissä ylläpitovelvoitteen sallimissa puitteissa. Tyypillisin esimerkki on ympäristöviranomaisten johtama järjestely, jossa heidän osoittamilla resursseilla merellinen öljyntorjuntavalmiutta on luotu merivoimiin ja merivartiostoihin.

Järjestely eroaa yhteistyöstä siinä mielessä, että kyse on nimenomaan varautumisjärjestelystä tiettyyn etukäteen määritettyyn toimintaan liittyen. Yhteistoiminnaksi toimintatavan tekee tukevan viranomaisen mahdollisuus käyttää suorituskkyä varautumisen aikana omien tehtäviensä täyttämiseen.

⁹⁰ Rajavartiolaitoksen tiedote 12.9.2007: METO-yhteistyö palkittiin SEA SUNDAY- merenkulun turvallisuus-palkinnolla

Suomen ympäristökeskus (SYKE) vastaa öljy- ja kemikaalitorjunnasta merialueilla. Valtaosa käytännön öljyntorjunnan toteuttavasta suorituskyvystä on kuitenkin muissa organisaatioissa kuin ympäristöviranomaisilla. Merkittävimmät suorituskyvyt ovat materiaaliltaan ja henkilöstöltään sijoitettu Rajavartiolaitoksen, pelastuslaitosten, Varustamoliikelaitoksen ja Puolustusvoimien organisaatioihin.⁹¹

Merivoimat ylläpitää kahta monitoimialusta öljyntorjuntatehtäviä varten. Alusten hankinta, erikoisvarustelu ja käyttökustannukset katetaan pääosin valtion talousarviossa ympäristövahinkojen torjuntaan osoitetuilla investointi- ja käyttömäärärahoilla. Alusten miehistönä on kuitenkin merivoimien henkilöstöä ja alukset tukeutuvat merivoimien infrastruktuuriin. Merivoimat myös käyttää näitä aluksia omiin sotilaallisiin tehtäviinsä päivittäin.⁹²

Tämä yhteistoiminta on hyvä esimerkki suorituskyvyn organisoinnista viranomaisten välillä kustannustehokkaasti. Suorituskykyjen organisointi toisen viranomaisen alaisuuteen ei itsessään synnytä viranomaisten välistä verkostoitumista ja toiminnallisesti se on yhteistoimintasopimuksiin perustuva varsin mekanistinen järjestely. Merellä tapahtuvaa öljyntorjuntaa harjoitellaan kuitenkin varsin laajasti ja monipuolisesti sekä kansallisesti että kansainvälisesti erityisesti Suomenlahdella⁹³.

Harjoitustoiminnan kautta verkostoituminen syvenee ja organisaatioiden välinen yhteistoiminta voi parhaimmillaan saada juuri taktisella tasolla dynaamisen toimintaympäristön muotoja, kuten synnyttää itsessään uusia toimintatapamalleja.⁹⁴

91 Öljyntorjuntavalmius merellä s. 8-9 ja s.14

92 Öljyntorjuntavalmius merellä s. 8-9

93 Esim. Merivoimien vuosiraportti 2006 liite 1 jonka mukaan Merivoimat osallistui vuoden 2006 aikana kahteen laajaan kansalliseen öljyntorjuntaharjoitukseen ja yhteen kansainväliseen harjoitukseen. Ympäristöministeriön internet-sivusto: "Vuosittain toteutetaan yksi iso kansainvälinen öljyntorjuntaharjoitus Suomenlahdella ja lukuisia pienempiä paikallisia öljyntorjuntaharjoituksia".

94 Esim. Öljyntorjuntaharjoitus Helga loppuraportti: Harjoituksen purku- ja palautetilaisuudessa kaikki osallistujat toivat esille kehittämisajatuksiaan, jotka jalostuivat loppuraportissa kaikille yhteisiksi toimenpidesuosituksiksi

2.3.4 Organisoimaton tukeminen

Organisoimaton tukeminen on tahattomasti ja ilman virallista ohjausta tapahtuvaa viranomais-ten välistä toimintaa. Yleisesti viranomaisen näkyvyydellä ja läsnäololla on turvallisuutta li-säävä vaikutus ja monia uhkia ennaltaehkäisevä merkitys. Aktiivinen viranomaistoiminta kas-vattaa mm. rikosten tekijöiden kiinnijäämisriskiä ja rikosten selvitettävyyttä sekä edesauttaa kykyä reagoida rikosten ja onnettomuuksien vaikutusten torjuntaan. Tässä roolissa viran-omaisten voidaan katsoa kykenevän korvaavan toisiaan monilta osin pelkällä läsnäolollaan.⁹⁵ Olemalla näkyvästi läsnä saaristo- ja merialueilla osana omaa toimintaansa, merivoimat osal-listuu omalta osaltaan aktiivisesti useiden turvallisuusuuhkien ennalta ehkäisyyn.

Toisaalta suorittamalla merivalvontaa ja johtamalla mereltä luotavan maalitilannekuvan laa-dinnan merivoimat osallistuu myös yleiseen meriliikenteen turvallisuuden valvontaan valvo-essaan alueellista koskemattomuutta. Merivoimat havaitsee valvontatehtävää toteuttaessaan lukuisia erilaisia turvallisuutta vaarantavia tekijöitä mereltä sekä esim. merellä annettuja hä-tämerkkejä onnettomuustilanteissa. Tehdyistä havainnoista merivoimat ilmoittaa edelleen vas-tuullisille viranomaisille.⁹⁶

Oman tehtävän ohella tapahtuva viranomaisten tukeminen on usein epämääräistä eikä sitä voi pitää mitenkään organisoituneena. Tyypillisesti toiminta perustuu informaaleihin verkostoihin, jotka toimivat ohi virallisten toimintatapamallien. Toiminta on useimmiten sattumanvaraista ja yksittäisistä henkilöistä riippuvaa.

⁹⁵ Sisäisen turvallisuuden ohjelman saate s.51-68: Tällaisia turvallisuusuuhkia ovat mm. ns. massarikollisuudet kuten vahingonteot ja omaisuusrikokset ja monet onnettomuusvahingot. Merivoimien vuosiraportti 2006 Liite 1: Merivoimat toteutti v.2006 aikana yhteensä 1598 alusvuorokautta merel-lä

⁹⁶ Puolustusvoimien internet-sivusto: Merivoimien tehtävät

2.3.5 Muutamat suorituskyyvyt konkretisoivat merivoimien käytännön tuen

Merivoimien näkökulmasta METO-yhteistyö on selkeästi merkityksellisin viranomaistuen muoto. Väite on perusteltu kahdesta syystä. Ensinnäkin meritilannekuva arvioitiin tutkimuskyselyn kaikissa kriisiskenaarioissa erittäin merkitykselliseksi tekijäksi ja toiseksi tilannekuvan ympärillä tapahtuva yhteistyö on jokapäiväistä eikä edellytä merkittäviä muutoksia merivoimien toiminnassa mallinnettujen erityistilanteiden aikana. Silti tutkimuksessa useimmat vastaajat katsoivat virka-apumenettelyn olevan toivotuin tapa tukea muita viranomaisia myös tilannekuvan muodostamisessa.

Suorituskyyynä meritilannekuvaa on pidettävä soveltuvana ja integroitujen tietojärjestelmien johdosta myös helposti saatavana suorituskyyynä. Saatavuus on hyvä koska sen tuottaminen ei välttämättä edellytä merivoimilta erikseen käynnistettäviä toimenpiteitä.

Kaikissa tilanteissa luotettavan ja tarkan tilannekuvan saamiseksi voidaan merivalvontaa joutua tehostamaan. Valvonnan tehostamiseen merivoimat ensisijaisesti käyttää AKT-valmiudessa olevia taistelualuksia. Liikkuvuutensa, lukuisten sensoriensa ja valtakunnalliseen tilannekuvaan integroitujen tietojärjestelmiensä ansiosta taistelualukset soveltuvat valvonnan tehostamiseen erinomaisesti, sillä ne on osittain tähän tarkoitukseen tehtyjä. Lisäksi AKT-alus on jatkuvasti korkeassa valmiudessa ja siten myös helposti saatavilla oleva suorituskyyky.

Muiden suorituskyykyjen, kuten pienveneiden, rannikkotutkien tai siirrettävien optronisten tähtystyslaitteiden soveltuvuus valvonnan tehostamiseksi on ilmeisen hyvä. Mutta niiden saatavuus on heikko, koska merivoimilla ei ole olemassa niiden käyttöön saamiseksi yhtä selkeitä toimintatapamalleja kuin AKT-aluksen käytölle.

Varusmiehistä muodostettujen virka-apu osastojen käyttöä esitettiin varsin vähän kyselyn vastauksissa. Osastojen saatavuutta voidaan pitää varsin hyvänä, mutta niiden soveltuvuus merialueella tapahtuvaan toimintaan on erittäin rajoittunutta ja voimakeinojen käyttöön tai vaarallisiin tehtäviin niitä ei voi käyttää lainkaan.⁹⁷ Merkittävimmin vastaajat esittivät osastoja käytettävän merionnettomuuteen liittyen osana pelastustehtävässä olevien alusten miehistöä sekä öljyvahingossa rantojen puhdistustehtävissä.

97 PE OPOS OPO-käskey: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu ja MERIVE OPOS PV OPO-käskey D1.5: Merivoimien valmius ja sen säätely LIITE 9

Yksittäisenä merkittävänä suorituskykynä on mainittava merivoimiin sijoitetut öljyntorjunta-alukset. Hylje ja Halli soveltuvat erinomaisesti öljyntorjuntatehtäviin ja niiden suorituskyky on ylivertainen muihin suomalaisiin öljyntorjunta-aluksiin. Tosin alusten saatavuus ei kaikissa tilanteissa ole ympäristöviranomaisten määrittämien tulevaisuuden tavoitetasojen mukainen alusten sijainneista ja valmiusjärjestelyistä johtuen.⁹⁸

Vaikka maakuntajoukkojen yhtenä perustamisen tarkoituksena on ollut nimenomaisesti viranomaisten tukeminen normaalioloissa, ei yhdessäkään vastauksessa esitetty maakuntajoukkoja käytettäväksi suorituskyvyiksi.⁹⁹

Viranomaistuen yleisimpänä järjestelynä käytetyn virka-avun ohjeistukset on juuri uudistettu vuoden 2008 alussa tapahtuneen lainsäädäntöuudistuksen mukaisiksi vastaamaan puolustusvoimien uutta johtamis- ja hallintorakennetta. Nykymuotoisesta virka-apujärjestelystä on tois-
taiseksi varsin vähän kokemuksia ja on perusteltua odottaa ja seurata miten mekanismi lähtee kehittymään.

Kokonaisuutena merivoimien suorituskykyjen saatavuutta ja soveltuvuutta mallinnettuihin kriisiskenaarioihin voidaan pitää varsin rajoittuneena ja suppeana. Soveltuvuutta heikentää se, että valitun periaatteen mukaisesti merivoimien suorituskyvyt on suunniteltu ensisijaisesti ja osittain yksinomaan sotilaallisten voimakeinojen käyttämiseen. Useimmiten sotilaallisen voiman käyttämisen voidaan katsoa olevan ylivoimista uhkiin nähden viranomaisten tukemiseksi.

98 Öljyntorjuntavalmius merellä s. 9: Raporttiin koottujen öljyntorjunta-alusten suorituskykytietojen mukaan Hallin ja Hylkeen öljynkeräyskyvyt on yli 1,5-kertaiset muihin öljyntorjuntaan varautuviin aluksiin verrattuna. Edelleen raportissa s.20-22 on esitetty öljyntorjuntavalmiudelle tavoitetaso ja s.24 kehittämismahdollisuutena Merivoimien alusten valmiusjärjestelyjen ja sijoituspaikkojen muutokset.

99 www.mil.fi/reservilainen/maakuntajoukot: ”Puolustusvoimien sodan ajan joukkoihin kuuluvien maakuntajoukkojen organisoinnissa ja koulutuksessa sovitetaan yhteen puolustusvoimien, muiden viranomaisten, vapaaehtoisjärjestöjen ja vapaaehtoisten reserviläisten sekä muiden vapaaehtoisten kansalaisten tarpeita ja odotuksia. Tavoitteena on, että viranomaisten organisoimaa turvallisuuskoulutusta voidaan täydentää mahdollisimman tehokkaasti vapaaehtoisen koulutus- ja toimintajärjestelmän tuottamalla kansalaisten osaamisella.”

Onkin perusteltua, ettei merivoimat normaalioloissa valmistaudukaan käyttämään kaikkia suorituskyyjiään täysimittaisesti viranomaisten tukemiseen. Soveltuviksi arvioitujen suorituskyyjen, kuten pienveneiden ja merivalvonnan tehostamiseen soveltuvien joukkojen saatavuuden parantamista kannattaa kuitenkin tutkia. Mikäli näille suorituskyyville on helposti luotavissa AKT-aluksen kaltaiset toimintatapamallit, on niiden käyttötarve erilaisissa erityistilanteissa ilmeinen. Tässä asiassa onkin tapahtunut muutoksia vuoden 2008 loppupuolella, kun puolustusvoimissa valmistellaan erillistä suunnitelmaa puolustusvoimien laajamittaisesta tuesta muille viranomaisille.¹⁰⁰

2.4 Kansainvälisiä käytäntöjä asevoimien käytöstä viranomaistukeen

Asevoimia varaudutaan käyttämään yhteiskunnallisen kokonaisturvallisuuden tuottamiseksi yhteistyössä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa lähes kaikissa nykyajan yhteiskunnissa. Ilmiö on korostunut ja noussut aikaisempaa näkyvämmiin julkisuuteen 2000-luvulla länsimaaisia yhteiskuntia järjestyttäneiden terrori-iskujen ja hirmumyrsky Katrinan aiheuttamien tuhojen takia. Yhdysvalloissa yhteiskuntien kokonaisturvallisuutta on alettu kutsua ”Homeland security” -käsitteellä ja käsite on levinnyt englanninkielisenä kaikkiin länsimaaisiin yhteiskuntiin.¹⁰¹

John L. Clarke on 2006 toimittanut teoksen ”Armies in Homeland Security: American and European Perspectives”, jossa 10 eri maan turvallisuuspolitiikan asiantuntijat esittelevät maassaan vallitsevia käytäntöjä asevoimien käyttämiseen laaja-alaisen yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamisessa. Teoksen perusteella on todettava että asevoimien osallistuminen viranomaisyhteistyöhön on globaali ilmiö, joka tosin saa hyvin erilaisia muotoja eri maissa.

Tässä yhteydessä esitellään ainoastaan Saksasta ja Itävallasta muutamia yleisiä viranomaistuen periaatteita ja toteutettuja ratkaisuja. Myös muissa Clarken toimittamassa teoksessa esitetyissä valtioissa on omalaatuisia ja tarkemman tarkastelun arvoisia järjestelyjä, mutta kaikkien niiden käsitteleminen ei ole mahdollista tämän tutkimuksen piirissä. Lisäksi luvun lopussa esitellään muutamia keskeisiä havaintoja ruotsalaisesta viranomaisyhteistyökokeiluhankkeesta Gotlannissa.

100 Pääesikunnasta lähetettiin 4.11.2008 lausuntokierrokselle asiakirjan luonnos nimeltä: ”Puolustusvoimien suunnitelma laajamittaisesta tuesta viranomaisille” Koska asia on vasta valmisteluvaiheessa ei asiakirjan sisältöön ja periaatteisiin ole tarkoituksenmukaista viitata tässä tutkimuksessa.

101 Armies in Homeland security s. 1

Clarke korostaa, että vaikka lähes kaikissa maissa on hyvin laajoja varautumisjärjestelyjä asevoimien käytöstä muiden viranomaisten tukemiseksi, on toistaiseksi ollut erittäin poikkeuksellista, että asevoimia käytetään näihin tehtäviin. Painavin syy tähän on asevoimien luonteessa ja asevoimien perimmäisessä tarkoituksessa aseellisen ja tappavan voiman tuottajana, jota yhteiskuntien turvallisuuden tuottamiseksi ei yleensä tarvita tai se koetaan länsimaisen oikeuskäsitelmän mukaisesti liiallisena voiman käyttönä.¹⁰²

Saksan asevoimien (Bundeswehr) olemassa olon lähtökohta on aina ollut kotimaan puolustaminen ja turvallisuuden tuottaminen. Uusien kasvavien uhkien erityisesti terrorismin johdosta tehtävässä korostuu tänä päivänä väestön ja infrastruktuurin turvaaminen ja tästä johtuen asevoimien toiminnassa korostuu yhteistyö muiden viranomaisten kanssa.¹⁰³

Saksan asevoimilla on laaja virka-apuvelvoite (MACA = Military Assistance to Civil Authorities) siviiliviranomaisille, joka on ensisijaisesti tarkoitettu yllättävistä tapahtumista toipumiseen eikä asevoimia saa käyttää virka-aputehtäviin turvallisuusuhkien ennaltaehkäisevässä torjunnassa. Virka-avun periaatteet on säädetty lainsäädännöllä, jonka keskeisimpiä periaatteita ovat:

- Virka-avun tulee perustua viranomaisen pyyntöön ja sen tulee olla tilapäistä
- Tuki muodostuu vain asevoimien päätehtäviin varatuista suorituskyvyistä
- Tukea vastaanottava viranomainen vastaa tuen materiaalisista kustannuksista

Käytännössä lainsäädäntö rajaa asevoimien antaman virka-avun tekniseen ja logistiseen tukeen pelastus- ja humanitäärisissä tehtävissä, jossa sotilaallisia suorituskykyjä ei varsinaisesti käytetä.¹⁰⁴

Vuonna 2004 alueellisen puolustusjärjestelmän alasajon yhteydessä asevoimien ja siviiliviranomaisten johtosuhteita suunniteltiin uudistettavan, takaamaan virka-apujärjestelyjen ja sotilas-siviiliyhteistyön jatkuvuus asevoimien hallintorakenteen supistuessa. Tässä yhteydessä sotilasorganisaation omia johtoportaita vähennettiin, mutta kaikkiin siviilihallinnon johtoportaisiin asetettiin pysyvät sotilasedustajat.¹⁰⁵

¹⁰² Armies in Homeland security s. 1-3

¹⁰³ German White Paper 2006 s.53-55

¹⁰⁴ Armies in Homeland Security s.46-48

¹⁰⁵ Armies in Homeland Security s.50

Hallinnon alimmalla tasolla piirikunnissa (Kreis) hallinnossa on asevoimien pysyvänä edustajana yksi reservin upseeri, jota varaudutaan täydentämään kriisitilanteessa noin 5 hengen esikunnalla. Seuraavalla tasolla hallintopiireissä (Regierungsbezirk) sotilasedustajana on reservissä oleva eversti ja hänellä on kriisitilanteita varten reserviläisistä koostuva noin 10 hengen vahvuinen esikunta. Yhteensä näitä piiritason esikuntia on noin 470, mikä tarkoittaa noin 4700 vapaaehtoisen reserviläisen sitoutumista sotilas-siviiliyhteistyötehtäviin. Osavaltioittain on pysyvät itsenäiset noin 50 hengen vahvuiset esikunnat, jotka vastaavat yhteistoiminnasta osavaltiossa.¹⁰⁶

Edellä esitetty malli on ollut osittaisessa kokeilussa alueittain ja siitä saadut kokemukset erityisesti pelastustehtävissä, kuten myrskyjen ja tulvavahinkojen aikaisissa toiminnoissa ovat erittäin myönteisiä ja niitä on pidetty aikaisempia johtamisrakenteita joustavimpina ja tehokkaampina. Saksalaisessa turvallisuuspolitiikassa asevoimien käyttöä kansallisiin laaja-alaisiin turvallisuustehtäviin on haluttu tarkoituksellisesti rajoittaa ja pitää asevoimat erillään mm. poliisitehtävistä.¹⁰⁷

Itävallassa asevoimilla on ollut suuri ja laaja rooli kansallisissa turvallisuustehtävissä. Tämä näkyy mm. asevoimien tehtävissä, jotka poikkeavat monista muista länsimaista, jonkin verran:

- Itävallan sotilaallinen puolustaminen
- Peruslaillisten instituutioiden ja väestön demokraattisen vapauden turvaaminen
- Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen maan rajojen sisäpuolella
- Valmistautua antamaan apua poikkeuksellisen suurissa luonnon katastrofeissa ja onnettomuuksissa¹⁰⁸

Itävallan asevoimien tehtävät periytyvät vuosisatojen takaa Itävalta-Unkari keisarikunnan ajoilta. Vaikka asevoimien tehtävät näyttävät osittain perinteisiltä poliisi- ja pelastusviranomaisten tehtäviltä, ei Itävallan asevoimien käyttö näihin tehtäviin ole aivan yksiselitteistä. Käytännössä asevoimilla ei ole juridista toimeenpanovaltaa ilman erikseen tehtäviä poliittisia päätöksiä asevoimien käytöstä. Yleisin tapa käyttää asevoimia laaja-alaisissa turvallisuustilanteissa on toimia virka-apuperiaatteen mukaisesti.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Armies in Homeland Security s.50-53

¹⁰⁷ Armies in Homeland Security s.58-61

¹⁰⁸ Austrian Armed Forces Tasks www.bmlv.gv.at

¹⁰⁹ Armies in Homeland Security s. 125

Itävallassa asevoimia on kuitenkin käytetty tilapäisesti myös muita mekanismeja käyttäen hyvin moninaisiin tehtäviin. Näistä mittavin on ollut vuonna 1990 käynnistynyt asevoimien osallistuminen Itävallan rajavalvontaan. Alkuperäinen tehtävä säädettiin lailla 10 viikoksi, mutta sitä on pidennetty parlamentin toimesta 16 kertaa ja valvontatehtävän maantieteellinen alue kattoi laajimmillaan Itävallan kaikki itäiset rajat. Vuoteen 2006 mennessä tehtävään oli osallistunut yli 280 000 sotilasta ja vuonna 2006 keskimäärin 2 200 sotilasta suoritti rajavalvontaa noin kuuden viikon jaksoissa. Rajavalvontatehtävissä sotilaat toimivat sisäministeriön antamin toimivaltuuksin täysin itsenäisesti.¹¹⁰

Rajavalvontatehtävän asettaminen asevoimien tilapäiseksi tehtäväksi yli 15 vuodeksi on hyvin poikkeuksellinen viranomaistuen muoto. Ratkaisua ja mallia voi pitää jälkeenpäin onnistuneena, sillä naapurimaissa tapahtunut kehitys on poistanut valvonnan tarpeen eikä Itävaltaan rakennettu pysyvää isoa rajavalvontaorganisaatiota. Selvää on että tehtävä on vuosien aikana edellyttänyt asevoimilta sopeutumista ja monien ydinprosessien muuttamista, mutta asevoimia voidaan pitää tehtävässä tuloksekkaana, sillä yli 80 000 laitonta maahantulijaa on otettu kiinni.¹¹¹

Ruotsissa Gotlannin maakunnassa on toteutettu GotSam-niminen viranomaisyhteistyökokeiluhanke, joka päättyi 31.12.2008. Hankkeesta on laadittu ruotsalaisen Krisbereds myndigheten (kriisivalmiusviranomainen) toimesta arviointiraportti 29.2.2008. GotSam-hankkeeseen osallistuivat poliisihallinto, puolustusvoimat, merivartiosto, merenkulkulaitos ja Gotlannin kunnan ja läänin hallinnot. Hankkeen tarkoituksena oli viranomaisten välisen toiminnan tehokkaampi ja kokonaisvaltaisempi yhteensovittaminen rakentamalla viranomaisten käyttöön yhteiset toimitilat ja yhteiset tietoverkot.¹¹²

Arviointiraportin keskeisimpinä loppupäätelminä on todettu GotSam-hankkeesta seuraavia heikkouksia:

- ennakko-odotukset viranomaisyhteistyöhön osallistuvien asiantuntijuudesta olivat ylioptimistisia, joka johti hankkeen aikana viivytyksiin ja ylimääräiseen työhön
- Viranomaisten välille syntyy ristiriitoja hallinnonaloilta asetettavien vaatimusten yhteensovittamisessa alueellisella tasolla
- Monivuotisten kehittämishankkeiden toteuttaminen alueellisesti on vaikeaa resursien ollessa valtakunnallisia

¹¹⁰ Armies in Homeland Security s.142-144

¹¹¹ Armies in Homeland Security s.142-144

¹¹² KBM: ”Utvärdering av försöksverksamheten på Gotland (Gotsam) 29.2.2009. s.8

ja vahvuuksia:

- tilaratkaisuna yhteiset toimitilat edesauttavat yhteistoimintaa
- yhdistämällä tukitoimintoja, kuten tekninen tuki saadaan kustannussäästöjä ja -tehokuutta¹¹³

Kansainvälisesti tarkasteltuna yleisin viranomaistuen muoto on pyyntöön perustuva virka-apujärjestely, joka on käytännössä olemassa kaikissa järjestäytyneissä yhteiskunnissa. Pelkästään kirjallisten lähteiden perusteella on vaikea etsiä käytännön toteutuksessa olevia eroja eri maiden käytännöistä ja löytää niistä hyviä toimivia malleja hyödynnettäväksi suomalaisessa käytännössä. Kaikissa maissa korostuu kuitenkin asevoimien suorituskykyjen käyttö muihin kuin varsinaiseen sotilaallisen voiman käyttämiseen. Lisäksi kaikkien asevoimien tehtäväkenttään kuuluu pelastustehtäviin osallistuminen.

Erilaisia viranomaisten välisten johtosuhteiden järjestelyjä on kokeiltu eri maissa ja erilaisin kokemuksin. Ruotsalaiset suhtautuvat varsin kriittisesti oman hankkeensa hyvin tiiviiseen integraatioon Gotlannissa, kun taas saksalaisten kevyempi ja yksinkertaisempi malli on saanut pääosin positiivista palautetta. Itävaltalaisten rajavalvontajärjestelyä voi pitää osoituksena hyvin avarakatseisesta asevoimien käyttämisestä kokonaisvaltaisessa turvallisuusajattelussa.

113 KBM: "Utvärdering av försöksverksamheten på Gotland (Gotsam) 29.2.2009. s.19-20

3 TULEVAISUUSSKENAARIOT 2030

Tarja Meristö ja Mika Mannermaa ovat kuvanneet hyvän skenaarion ominaisuudet seuraavasti: ”Skenaarion tulee olla mahdollinen niin asioiden ja tapahtumaketjujen kehityskulkujen osalta kuin myös psykologisessa mielessä. Ymmärrettävyys ja selkeys ovatkin hyvän skenaarion tuntomerkkejä. Samalla skenaarion on oltava sosiaalisesti uskottava ja loogisesti johdonmukainen. Tämä tarkoittaa sitä, että skenaarion sisältämät oletukset ihmisten toiminnoista ja valinnoista ovat selitettävissä myös arvojen, asenteiden, kulttuuristen käsitysten ja perinteiden pohjalta eivätkä siis sisällä selittämättömiä ristiriitaisuuksia sosiaalisen todellisuuden kanssa. Skenaarion pitäisi myös sisältää kuvaukset oleellisista toimijoista, toiminnoista, valinnoista, taustoista, yhteyksistä, ajanhetkistä ja materiaaleista”.¹¹⁴

Skenaariot auttavat kuvittelemaan, mikä on tulevaisuudessa mahdollista, mutta myös analysoimaan mikä on todennäköistä, haluttavaa tai ei toivottavaa. Kuten jo skenaariomenetelmiä käsitelleessä luvussa todettiin, tässä tutkimuksessa käytetään skenaarioita Tarja Meristön määritelmän mukaisesti aihekenaarioina. Niiden on tarkoitus olla yhteisiä useille toimialan toimijoille ja ne ovat luonteeltaan yhteiskunnallisesti kattavia ja laaja-alaisia.

Skenaariot eivät ole yleistettyjä mielipiteitä tai näkemyksiä jostain halutusta tai pelätystä tulevaisuudentilasta. Skenaariot eivät myöskään saa olla keskenään vain muunnelmia jonkin määritellyn peruskehitysuran piirissä, vaan merkittävästi ja usein rakenteellisesti erilaisia tulevaisuudentiloja esittäviä kuvauksia. Tavoitteena skenaariotyöskentelyssä onkin yleensä laatia vähintään kolme skenaariota, jotta välttyttäisiin siltä erehdykseltä, että laaditaan hahmotelma organisaation toivottavasta tulevaisuudesta ja vastakohtaksi sen negaatio, epämieluisan tulevaisuudentilan kuvaus.¹¹⁵

3.1 Tutkimuksessa käytettävien skenaarioiden valinta

Tämän tutkimuksen perustana käytetyt skenaariot on valittu yleisten hyvän skenaarion ominaisuuksien lisäksi kolmen keskeisen kriteerin perusteella. Ensinnäkin käytettävien skenaarioiden tulee olla mahdollisimman julkisia, jotta ne soveltuvat opinnäytetyössä käytettäväksi. Viranomaisorganisaatioiden, ainakin puolustusvoimien omat tulevaisuusskenaariot ovat useimmiten tarkoitettu vain organisaatioiden omaan käyttöön ja niiden käyttö opinnäytetöissä ei ole tietoturva vaatimusten johdosta käytännössä mahdollista.

¹¹⁴ Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa.

Toiseksi skenaarioiden tulee olla lähtökohdiltaan sekä puolustusvoimien ja siten myös merivoimien toimintaympäristöjen kuvaamiseen laadittuja. Kolmanneksi skenaarioiden tulee kuvata yhteiskunnallisia tekijöitä ja asetettua turvallisuuskäsitteen sisältöä riittävän laajasti, jotta viranomaisueille asetettavat vaatimukset ja olosuhteet on mahdollista mallintaa skenaarioiden avulla. Skenaarioiden tulee siis kuvata turvallisuuden tärkeimmät ulottuvuudet sekä turvallisuuden kontekstit.

Maanpuolustuskorkeakoulun dosenttien ja tutkijoiden Auli Keskisen ja Rauno Kuusiston vuonna 2007 laatimat ”Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030” täyttivät pääosan em. vaatimuksista.

”Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille” -skenaarioiden laatimisen tarkoituksena oli edesauttaa puolustusvoimien toimintaympäristön muutosten ennakkointia vuoteen 2030 mennessä. Skenaariot on laadittu osana maavoimien sodankäynnin ennakkointiprojektia, joka perustui osittain ilmavoimien ja merivoimien vastaaviin sodankäynnin ennakkointiprojekteihin. Näissä projekteissa on vuodesta 2006 lähtien tehty sodankäynnin muutosten ennakkointia tulevaisuudentutkimuksen menetelmiä käyttäen asiantuntija- ja kirjallisuuskartoitustyötä. Skenaarioiden laatimiseen käytettiin PESTE-analyysin sovelluksena tehtyä PESTYMV-tulevaisuustaulukkoa.¹¹⁶

PESTE-analyysia käytetään yleisesti yhteiskunnallisen toimintaympäristön kartoittamiseen ja siellä tapahtuvien muutosten ennakkointiin tulevaisuuden tutkimuksissa. Tällöin arvioidaan kaikkia niitä ympäristötekijöitä, jotka ovat tutkimuskohteen kannalta relevantteja: poliittisia (P), taloudellisia (E), yhteiskunnallisia (S), teknologisia (T) ja ekologisia (E) (ekologia E:stä käytetään usein selvyiden vuoksi myös Y = ympäristö merkintää) ympäristöjä sekä näissä tapahtuvia muutoksia.¹¹⁷

115 Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali - skenaario ajattelu tulevaisuuden tutkimuksessa.

116 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

117 Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta s.145-146

PESTYMV-analyysissä käytettiin PESTE:n tekijöiden lisäksi militääri/sotilas (M) ja Venäjä (V) tekijöitä (Y=ympäristö korvasi E:n). Tällä perusteella skenaarioiden laatijat määrittivät tarkasteltaviksi aihekokonaisuuksiksi:

- poliittiset ja taloudelliset muutostekijät, turvaympäristöjen muutokset, huoltovarmuus
- teknologian moninaiset vaikutukset, ubiikkiyhteiskunta, tiedonhallinta
- sosiaaliset kansainväliset muutostekijät, siirtolaisuus, työvoima, asenteet
- ilmastonmuutoksen vaikutukset eri yhteiskunnan toimintoihin
- energia, polttoaineet, kuljetukset, liikkuminen, yhdyskunnat, YETT-infrastruktuurit
- Venäjän kehityksen ennakkointia voidaan pitää alustavana ja vain viitteellisenä, ja se on liitetty osaksi Suomen puolustusvoimien näkökulmatarkastelua, samoin kuin kunkin skenaarion mukainen globaali militäärikehitys.¹¹⁸

Skenaarioiden perusteet ja niiden taustalla tehtyjen tarkastelujen laajuus tukee tutkimuksen viitekehityksen mukaista ajatusta merivoimien viranomaistuen toimintaympäristön kokonaisuudesta. Lisäksi skenaarioiden perustana on käytetty samoja yhteiskunnallisia ulottuvuuksia kuin nykyaikaisessa laajassa turvallisuuskäsitteessä ymmärretään olevan. Näin ollen skenaarioiden valintaa voidaan pitää perusteltuna.

Alkuperäisiä skenaarioita on yhteensä viisi, mutta tämän tutkimuksen viitekehys ja resurssit huomioiden, alkuperäisistä skenaarioista valittiin kolme jatkotarkastelun kohteeksi. Nämä skenaariot ovat nimiltään ja perusajatuksiltaan seuraavat:

Kuume nousee: ”Globalisaatio on hidastunut olennaisesti, kansalliset edut ovat tulleet globaaleja etuja tärkeämmiksi ja samalla on siirrytty moninapaiseen maailmanpolitiikkaan, jossa navan muodostaa valtiot, joilla on hallinnassaan energialähteitä. Valtiot toimivat täysin itsenäisesti kyetäkseen takaamaan oman energiaturvallisuutensa, jonka takia globaalit tuotantorakenteet rapautuvat ja alueellinen eriarvoisuus lisääntyy.”¹¹⁹

118 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

119 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

Suojelusenkelit: ” Kriiseillä on aina globaaleja vaikutuksia ja kansakunnat ovat ymmärtäneet kansainvälisten järjestöjen olevan paras työkalu selviytyä kriiseistä. Erityisesti YK, EU, WTO ovat hyvin toimivia kansainvälisiä yhteisöjä. Suomi on integroitunut entistä tiiviimmin länteen ja on Naton jäsen”¹²⁰

Naapurisopu: ” Venäjän uhka ei ole välitön ja puolustusvoimissa annetaan suuri paino kansainvälisille tehtäville ja viranomaistoiminnalle. Suomi on tiiviisti mukana läntisessä integraatiossa, mutta ei liittoudu sotilaallisesti, vaan toimii osana läntistä yhteisöä antamalla kontribuutiota kansainvälisellä areenalla.”¹²¹

3.2 Skenaarioiden keskeisiä perusteita

Keskinen ja Kuusisto esittivät skenaarioiden keskeisiksi perusteiksi muutamia tulevaisuuden suomalaisen yhteiskunnan toimintaan vaikuttavia trendejä. Vaikutukseltaan merkittävimpänä he pitivät verkottumisen tai verkostoitumisen nimellä kulkevaa ilmiötä. He näkevät ilmiön olevan seurausta fyysisen liikkumisen mahdollisuuksien kasvusta sekä erityisesti ripeästä tiedon tuottamisen, siirtämisen ja varastoinnin teknologisista sovelluksista. Verkottumisen myötä systeemien toimijoiden välinen vuorovaikutus on ajallisesti nopeaa ja tilan suhteen laajaa ja tätä kautta yhä useammat toimijat ovat yhteydessä keskenään yhä useammin, jolloin vuorovaikutus tapahtuu alueellisesti laajasti ja ajan suhteen sellaisella intensiteetillä, että vaihdettava ja vaikuttava tietomäärä ja teot kasvavat.¹²²

Keskinen ja Kuusisto näkevät, että verkottuminen ei ole vielä saavuttanut lopullista muotoaan ja vaikuttavuuttaan. Erityisesti verkottumiseen käytettävät verkot edellyttävät teknologista ja normatiivista toimivuutta, joka antaa vielä odottaa itseään. Myös vastuu verkkojen toiminnasta on globaalisti ja lokaalisti avoin kysymys. Vastuukysymys on erityisen hankala kun monimuotoisesti muuttuvia toimijoita toimii yhdessä, joka vääjäämättä johtaa varsin ennakoimattomasti muuttuviin rakenteisiin. Verkottuminen luo paineita vallan jakamiseksi perinteisestä poikkeavalla tavalla.¹²³

120 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

121 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

122 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

123 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

Venäjän kehitys on Suomelle keskeistä ja sen on aina ollut myös jollain lailla yllättävää. Yllätyksellisyyttä lisää turvallisuuskäsitteen laajeneminen käytännössä kaikille yhteiskunnan toiminnan alueille. Kehitys edellyttää uudenlaisen turvallisuusosaamisen syntymistä ja painetta monitoimijaiseen yhteistoimintaan niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla. Laajentunut turvallisuuskäsite on osittain seurausta verkottumisesta ja sen myötä syntyneistä uudenaikaisista tavoista toteuttaa olemassaoloa sosiaalisissa systeemeissä kaikilla tasoilla alkaen yksilöstä ja päättyen valtioiden välisiin liittoihin.¹²⁴

Muita keskeisiä trendejä ovat Suomen valtion verovarojen mahdollinen väheneminen ja talouselämän edellytysten heikkeneminen, öljyvarojen ja mahdollisten muiden kriittisten raaka-aineiden saatavuuden hiipuminen sekä väestörakenteen kehittyminen globaalisti ja Suomessa. Kansainvälinen verokilpailu kovenee, koska kansallisvaltiot tahtovat hyvin tuottavia yrityksiä omalle maaperälleen kyetäkseen toteuttamaan omia tehtäviään turvallisuuden ja hyvinvoinnin takaajina. Öljyvarat hiipuvat siten, että noin puolet taloudellisesti hyödynnettävistä öljyvaroista on käytetty vuosiin 2010 – 2015 mennessä. Väestö kasvaa globaalisti vielä jonkin aikaa, kasvun keskittyessä pääosin muualle kuin teollistuneisiin maihin, joissa väestö ikääntyy. Suomessa väestönkehitys johtaa pikku hiljaa väestöpyramidin vyötärön kohoamiseen.¹²⁵

EU:n laajeneminen vahventaa EU:ta, mutta samalla alueelliset ominaispiirteet näyttäytyvät yhä vahvempina. EU on kehittymässä varsin monimuotoiseksi liitoksi, jossa saattaa ilmetä hyvinkin ennakoimatonta kehitystä.¹²⁶

3.3 PESTYMOV-analyysi skenaarioiden perustana

PESTYMOV-analyysi perustuu skenaarioulottuvuuksittain esitettäviin kysymyksiin, joihin vaihtoehtoiset tulevaisuuden kehityspolut voivat löytää saman tai toisistaan eriävän vastauksen. Alkuperäinen PESTYMOV-taulukko on osana skenaarioiden alkuperäislähdettä, mutta tähän on koottu toimintaympäristöulottuvuuksittain keskeisimpiä kysymyksiä ja muuttujia, joita skenaarioiden laadinnassa oli käytetty.

124 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

125 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

126 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

Vaihtoehtoisten kehityspolkujen lisäksi skenaarioiden laadinnan yhteydessä laatijat ovat nähneet keskeisiä tekijöitä, jotka esiintyvät lähes samanlaisina kaikissa skenaarioissa. Näitä voidaan pitää megatrendeinä tai eräänlaisina väistämättöminä kehityskulkuina.

Poliittinen ympäristö (P). On ilmeistä, että EU:n laajeneminen jatkuu. Samanaikaisesti nähdään, että Venäjän suurvaltapyrkimykset kasvavat. Poliittisen valtahierarkian painopisteet ovat muutoksessa, jolloin valtioliittoutumat voivat lisääntyä, mutta toisaalta kansalaisyhteiskunnan kehittäminen ja eri yhteiskunnallisten toimijoiden roolit ovat muutoksessa. Turvallisuustarpeet nousevat uudenaikaisina, koska sellaiset riskit tai uhat kuten terrorismi ja teknososiaalinen haavoittuvuus lisääntyvät. Poliittisen islamin vahvan voiman vaikuttavuus jatkuu, josta johtuen useiden energiatuottajamaiden epävakaisuus jatkuu. YETT-infrastruktuurien varmistaminen (sähkö, tie, sähköinen tieto- ja viestintä, rautatiet, ruoka, vesi, meritiet, ilmatiet) vaatii uusia innovaatioita, jotka osaltaan vaativat uusien osaamisten arvostuksen nostamista.¹²⁷

Taloudellinen ympäristö (E). BRICS- maiden (Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina, Etelä-Afrikka) taloudellinen nousu on todennäköistä. Talouden globalisoituminen ja digitalisoituminen sekä energia- ja raaka-aineriippuvuudet joutuvat suurennuslasin alle. Ylikansallistuminen, globalisaatio ja 24/7 yhteiskunta kiihtyvät ilmiöinä edelleen.¹²⁸

Yhteiskunnallinen ympäristö (S). Länsimaiset yhteiskunnat ikääntyvät ja maailman väestön määrä kasvaa muualla. Liikkumisen ja vuorovaikutuksen tarpeet lisääntyvät, jota haastavat ylikansallisen turvaympäristön muutokset, kaupungistuminen ja aluekeskusten kasvu sekä maaseudun autioituminen. Luonnonarvojen palauttaminen, yksilöllistyminen elämäntavoissa ja toimintatavoissa saattavat lisääntyä. Median valta ja merkitys yhteiskunnallisena vaikuttajana kasvaa edelleen. Yhteiskunnan kompleksisuuden lisääntyminen vaatii aivan uudenlaista tieteellistä asennetta. Siirtolaisuus lisääntyy ja globalisoituu eri syistä, kuten elinolot, opiskelu, ympäristö, talous.¹²⁹

127 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

128 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

129 Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

Teknologinen ympäristö (T). Teknologian muutos kiihtyy ja ns. ubiikkiyhteiskunta, tietoyhteiskunta ja bioyhteiskuntamallit kehittyvät. Avaruuden hyödyntäminen kasvaa ja teknologia ja osaaminen mahdollistavat muutoksia valtarakenteissa. Verkottuminen kiihtyy erityisesti kaikissa infrastruktuureissa, logistiikoissa, tiedon saannissa ja hallinnassa. Uudet yhdentävät tieteet ja sovellukset tulevat: biotekniikka, nanoteknologia, geeniteknologia, robotiikka ja näiden yhdistelmät.¹³⁰

Ympäristöllinen ympäristö (Y). Ilmastomuutos yltyy ja luonnonkatastrofit lisääntyvät ja niiden myötä kaikenlainen pakolaisuus ja turvattomuus. Luontoeettiset ja ekologiset kysymykset nousevat voimakkaasti esiin ja ilmastomuutos saattaa vaikuttaa energiaratkaisuihin monin tavoin. Makean veden puute on laajalle levinnyt ilmiö ja energiantarve sekä -kulutus kasvavat tarjontaa nopeammin. Yhdyskuntien muuttaminen energiatehokkaammaksi on vaikeaa ja monimutkaista mutta pakollista.¹³¹

Militääri ympäristö (M). Yleisenä megatrendinä asevoimissa on aseteknologian hinnan kasvu, kaukovaikuttamisen ja täsmäaseiden kasvava merkitys sekä tiedustelu- ja valvontajärjestelmän integraatiotarpeet. Sotilaallinen yhteistoiminta ei aina edellytä poliittista liittoutumista ja liittoutumista vaan sotilaallinen liittolaisuus voi olla hyvinkin hetkellistä ja alueellista valtioiden intressien muutoksista riippuen. Avaruuden varustelun kiihtyminen voidaan nähdä suurvaltojen megatrendinä.¹³²

Venäjän kehitys (V). Venäjän kehitysvaihtoehtoja kuvattiin kolmella vaihtoehtoisella skenaariolla. Ensimmäinen skenaario ”Energiaosaamisella globaaliksi vaikuttajaksi” on visioitu kehityksenä, missä oikeusvaltion periaatteet vahvistuvat keskushallinnon ylhäältä johtamana prosessina ja talouselämä monipuolistuu suuryritysten johdolla. Toisessa skenaariossa ”Monipuolistuva mosaiikki-Venäjä” Venäjän talouden tuotantorakenteen muutos jatkuu voimakkaana erityisesti sen kotimarkkinoilla. Ennen muuta jo 1980-luvulla alkanut palvelutuotantosektorin kehittyminen jatkuu voimakkaana. Kolmas skenaario ”Vahvojen vallan Venäjä” lähtee siitä, että vahva, suuriin energiayhtiöihin, puolustusvoimiin ja salaiseen poliisiin tukeutuva eliitti pitää valtaa Venäjällä.¹³³

¹³⁰ Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

¹³¹ Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

¹³² Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

¹³³ Keskinen & Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030

3.4 Muita näkökulmia turvallisuusympäristön kehityksestä

Skenaarioiden valinnan jälkeen skenaarioiden sisältöä peilattiin keskeisten turvallisuusviranomaisten julkisina laatimiin arvioihin vaihtoehtoisista tulevaisuuksista. Koska tulevaisuuden ennakkointi on keskeisessä osassa kaikkien hallinnonalojen ja viranomaisten omaa kehittämissytöä näistä lähteistä muodostui nopeasti runsauden ähky.

Tutkijan kyky valita eri tulevaisuuden ennakkointiraportteja lähteiksi on erittäin rajoittunut. Pelkästään yksiin skenaarioihin nojaaminen tulevaisuusvaihtoehtoja rakennettaessa tuntuu kuitenkin erittäin kapeakatseiselta, varsinkin kun laaditut skenaariot on tehty nimenomaan sodankäynnin tarkastelua varten eikä laaja-alaisen turvallisuuden tuottamisen periaatteiden näkökulmasta.

Tässä alaluvussa tuodaan esille ensisijaisesti erilaisia ennakkointiraporteissa esitettyjä keskeisiä ajatuksia tulevaisuuskehitykselle. Kaikissa raporteissa on esitetty vaihtoehtoisia skenaarioita, joissa on merkittäviä yhtäläisyyksiä tutkimukselle jo valittuihin skenaarioihin. Kaikkia esitettyjä skenaarioita ei ole kuitenkaan tarkoituksen mukaista analysoida erikseen vaan kunkin raportin edustamaa näkökulmaa pyritään liittämään tämän tutkimuksen skenaarioihin etsimällä raporteista näkyviä megatrendejä ja niille mahdollisia vaihtoehtoisia heikkoja signaaleja.

Tarkastellut raportit on analysoitu sisällön analyysinä käyttäen PESTYMOV-ulottuvuuksia matriisin perustana. Jokaisesta ulottuvuudesta on pyritty tunnistamaan raportissa esitetty megatrendi tai trendejä, mutta myös mahdollisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja eräänlaisina heikkoina signaaleina. Tiivistetyt analyysin tulokset on esitetty taulukossa 1. Johtuen raporttien erilaisista lähtökohdista ja tarkoituksista ei ulottuvuuksien vertailu niiden välillä ole yksiselitteistä tai kaikilta osin edes mahdollista.

		P	E	S	T	Y	M	V
PLM Glob ympäristö	Mega	Moninapainen maailma	Keskinäisriippuvuus lisääntyy	Ihmiset vähenee ja vanhenee	Bio- ja nano-tekniikka kehittyvät	Ympäristön tila huononee	Urbaanisodat	Suurvalta-aseama vankistuu
	Heikko	Kaaos tai korporaatoiden maailma	Protektio-nismi	Muuttoliike kasvaa	Innovaatiot loppuvat	Suomi "voittaa" ilmastomuutoksessa	Rajoituttu asevoiman käyttöä	Vastakkainasettelu länteen
PLM Kv toimijoiden ennakointi	Mega	Moninapainen maailma	Keskinäisriippuvuus lisääntyy	Sosiaali-palvelut yhteiskunnan keskeinen tuote	Länsimaat teknologian kärjessä	Ilmastomuutos Suomelle positiivinen	Suomi Na-ton jäsen	Suurvalta-aseama vahvistuu
	Heikko	Yhdysvaltojen hegemonia vahvistuu	Globaali talous heikkenee		Kiinasta teknologian veturi	Hallitsematon ympäristöpakolaisuus	Asevoimaa käytetään "vilisti"	Venäjä integroituu länteen
Sitra: Hyvinvointi yhteiskunta	Mega	Talousskippailun maailma	Kilpailun markkinat	Ikäluokkien ja ihmisryhmien väliset kuilut	e-yhteiskunta 24/7 toiminnassa	Kamppailu luonnonvaroista		Luotettava taloudellinen kumppani
	Heikko	Alueellisten blokkien maailma	Säännötely ja rajoitukset			Yhteiset pelisäännöt löytyy		Epävarma ja "pelottava" naapuri
Poliisin toimintaympäristö	Mega	Kansainvälinen yhteistyö kasvaa	Suomen talous säilyy hyvänä	Sosiaali-palvelut yhteiskunnan päätehtävä		Ympäristörikollisuus kasvaa		
	Heikko	Yhteiskunnan tehtäviä yksityistään, ml. poliisi	Valtion resurssit loppuvat	Yhteiskunnan ilmapääpiiri kovenee, ei rahaa sosiaalityöhön				
Pelastustoimen strategia	Mega	EU:n rooli pelastusalalla kasvaa > kv ulottuvuus kasvaa	Talous suotuisa, mutta pelastusalan resurssit tiukkenee	Väestö keskittyy ja vanhenee	Teknologia keskeisyys lisää haavoittuvuutta	Luonnon ääri-ilmiöt lisääntyvät		
	Heikko	Suomen turvallisuusympäristön muutokset mahdollisia			Pelastusalan ammattilaiset vähenee			

Taulukko 2. Muita näkökulmia tulevaisuuden kehityksestä

Tarkasteltavat raportit ovat:

- Puolustusministeriö 2008: Katsaus globaalin turvallisuusympäristön pitkän aikavälin (2030) kehityskuluihin
- Puolustusministeriö 2007: Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakointia vuoteen 2030
- Sitran perustaman kansallisen ennakointiverkoston näkemyksiä Suomen tulevaisuudesta 2005: Kohti hyvinvoivaa ja kilpailukykyistä yhteiskuntaa
- Länsi-Suomen lääninhallituksen Poliisiosasto 2006: Uhkien ennakointia ja hyvinvoinnin kehittämistä
- Sisäasianministeriö 2007: Pelastustoimen strategia

Puolustusministeriön julkaisun ”Katsaus globaalin turvallisuusympäristön pitkän aikavälin (2030) kehityskuluihin” tarkoituksena on toimia ministeriön strategisen suunnittelun tukimateriaalina ja luoda katsaus puolustushallinnon kannalta keskeisiin toimijoihin. Raportin keskeisinä lähteinä ovat olleet EU:n, RAND:n ja Iso-Britannian puolustusministeriön ennakointiraportit. Raporttiin on tiivistetty kuusi maailmanpolitiikkaa kuvaava skenaarioita sekä esitetty kaksi globaalisti keskeistä turvallisuusuhkaa; terrorismin nousu yhdessä rikollisuuden kanssa sekä radikaalin islamin kasvu.

Pekka Sivosen ja Henriikki Heikan toimittama ”Kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ennakoointia vuoteen 2030” on niin ikään tarkoitettu Puolustusministeriön strategisen suunnittelun perusteiksi ja skenaarioiden pohjaksi. Raportin tarkastelu on tehty maantieteellisen jaon mukaisesti ja arvioina esitetään kullekin alueelle kolme vaihtoehtoista kehitysvaihtoehtoa; todennäköinen, ennakoitua parempi ja huonompi. Raportissa näitä kehitysvaihtoehtoja ei ole koottu yhdistäviksi skenaarioiksi.

Sitra (Suomen itsenäisyyden juhlarahasto) käynnisti 2005 kansallisen ennakointiverkoston, jonka tavoitteiksi asetettiin:

- (a) suomalaisen yhteiskunnan uusien tulevaisuudenhaasteiden ja mahdollisuuksien tunnistaminen,
- (b) suomalaisten ennakointiorganisaatioiden yhteistyön tiivistäminen, sekä
- (c) ennakointitiedon hyödyntämisen tehostaminen suomalaisten päättäjien keskuudessa.

Ennakointiverkoston toimesta on julkaistu useita tulevaisuuskatsauksia ja ennakointiraportteja, joista tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhteiskunnallisia muutoksia kokonaisuutena käsittelevää raporttia.

Länsi-Suomen lääninhallituksen Poliisiosaston julkaisema selvitys: ”Tulevaisuus ja turvallisuus: poliisin toimintaympäristö muutoksessa” (POLTU) on Turun Kauppakorkeakoulun Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen johdolla tehty selvitystyö, jonka tarkoituksena on arvioida poliisin toimintaympäristön kehitystä tulevaisuudessa. Raportti perustuu laajaan hankkeeseen, jolla pyritään parantamaan käsitystä turvallisuuden tilasta ja kehityssunnista poliisin näkökulmasta varsin laajoja sidosryhmäverkostoja hyödyntäen.

Tämän tutkimuksen kannalta kiinnostavinta on POLTU-hankkeen lopputuloksena raportissa esitetyt tulevaisuuskuvat. Ne eivät ole pelkästään aiheskenaarioita vaan sisältävät myös ajatuksia poliisin toiminnan muutoksista, eli ovat osittain missioskenaarioita.

Sisäasianministeriö julkaisi 2007 Pelastustoimen valtakunnallisen strategian 2015, johon sisältyy pelastustoimen toimintaympäristön muutosten arviointia. Strategiassa ei juurikaan esitellä toisilleen vaihtoehtoisia tulevaisuuksia, vaan strategiaan on ensisijaisesti koottu pelastustoimen näkökulmasta keskeisiä ja todennäköisiä kehityskulkuja.

Muutamia ilmeisiä megatrendeinä pidettäviä yhdistäviä tekijöitä sisältyy kaikkiin tarkasteltuihin tulevaisuuden ennakointiraportteihin. Keskeisin niistä on globalisaatioon perustuva tiivistyvä verkottuminen kaikilla yhteiskunnan aloilla. Tämä tarkoittaa eri viranomaisten kansainvälistä verkottumista ja valtioiden välisten yhteisten turvallisuusjärjestelyjen lisääntymistä

Toinen keskeinen tekijä on taloudellisten vaikuttimien ja niihin perustuvien resurssien keskeinen rooli kaikkien tulevaisuus vaihtoehtojen kehittymiselle. Yleisesti kaikki arviot ennakoivat taloudellisen kehityksen jatkuvan Suomen kannalta myönteisenä ja samalla uusien teknologisten innovaatioiden auttavan monien nykyisten epäkohtien korjaamisessa.

Kolmas yhteinen tekijä oli suomalaisen ja länsimaisen väestön vanheneminen ja sen seurauksena yhteiskuntien resursseista yhä suurempi määrä joudutaan sitomaan heikon huoltosuhteen tasapainossa pitämiseen.

Vaihtoehtoisista tulevaisuuksista yleisin on globalisaation ja integroituneen maailman kehityksen pysähtyminen. Samalla valtioiden tai pienempien blokkien voidaan arvioida keskittyvän oman hyvinvointinsa turvaamiseen. Muita esitettyjä mahdollisuuksia ovat valtioiden merkityksen pieneneminen tai jopa katoaminen taloudellisten mahtien tieltä ja nykyisten yhteiskunnallisten toimien yksityistäminen.

3.5 Tulevaisuusskenaarioiden jatkokehittäminen

Alkuperäisiä skenaarioiden kehitettiin asiantuntijahaastatteluilla. Haastatteluilla haluttiin tuoda keskeisten organisaatioiden asiantuntijoiden näkemyksellisyys osaksi skenaarioita. Haastateltavat valittiin ensisijaisesti heidän työtehtäviensä perusteella. Kaikkien haastateltavien työtehtäviin kuuluu oman alansa pitkän tähtäimen suunnittelu ja tulevaisuuden ennakointi ja arviointi.

Puolustushallintoa edustivat eversti Kari-Pekka Rannikko ja erikoistutkija Karoliina Honkanen puolustusministeriöstä, komentaja Mikko Saarinen Merivoimien esikunnasta, johtaja Matti Aaltonen Merenkulkulaitoksesta, rikostarkastaja Ari Lahti Keskusrikospoliisista ja kommodori Isto Mattila Rajavartiolaitoksen Esikunnasta.

Skenaarioiden alkuperäiset tiivistelmät lähetettiin asiantuntijoille etukäteen tutustuttaviksi ja niihin liitettiin pääkysymykset, joihin haastattelun aikana oli tarkoitus pureutua. Samat kysymykset esitettiin jokaisesta skenaariosta.

- 1) Mitä keskeisimpiä turvallisuuskriisejä tai yhteiskunnallisia turvallisuuden häiriötilanteita arvioitte skenaarion sisältävän, erityisesti oman hallinnon alanne näkökulmasta?
- 2) Miten arvioitte merivoimia voitavan käyttää em. turvallisuuskriiseissä muiden viranomaisten tukemiseen?
- 3) Mitä vaatimuksia skenaario asettaa viranomaisten väliselle yhteistoiminnalle?
- 4) Miten arvioitte Itämeren käyttämisen kauppameriliikenteeseen ja esim. energian kuljetusreittinä vaikuttavan alueen turvallisuuteen?

Haastatteluista laadittu luokittelumatriisi on liitteenä 2. Haastatteluaineistot luokiteltiin skenaarioittain turvallisuusuhkiin, merivoimien tehtäviin, käytettävissä oleviin resursseihin, kansainväliseen yhteistyöhön ja kansalliseen viranomaisyhteistyöhön. Haastattelujen perusteella muokatut skenaariot on esitetty seuraavissa alaluvuissa.

Keskeisin yhteinen havainto asiantuntijahaastatteluista oli, että samat turvallisuusuhkat tai -riskit toistuivat kaikissa skenaarioissa. Globaalin maailman muutokset tai suomalaisessa yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset eivät myöskään synnyttäneet asiantuntijoiden mielestä täysin uusia vielä tunnistamattomia uhkia yhteiskunnalliselle turvallisuudelle.

Kaikissa skenaarioissa esille nostettuja ja korostettuja uhkia olivat yllättävät globaalit tai laajalla alueella vaikuttavat shokit tieto- tai logistiikkaverkkoihin. Käytännön esimerkkeinä tällaisiksi mainittiin mm. tietoverkoissa leviävät haittaohjelmat, liikenteen solmukohtiin kohdistuvat häiriöt sekä yllättävät ja rajut väkivaltaiset iskut kuten 9/11 tapahtumat Yhdysvalloissa. Useimmat haastateltavat eivät halunneet tai osanneet arvioida tällaisten tapahtumien taustalla toimivia tahoja tai niiden motiiveja, mutta kaikkien haastateltavien mielestä tämän kaltaisen uhkien todennäköisyys kasvaa tulevaisuudessa. Huomattavaa on että tällaiset shokit saattavat tapahtua alueellisesti kaukana Suomesta, mutta silti aiheuttaa merkittävää vahinkoa suomalaisen yhteiskunnan toimivuudelle.

Muita yleisesti tunnistettuja turvallisuusuhkia olivat pakolaisuus ja laitton maahantulo ja sen yhteydessä järjestäytynyt rikollisuus. Tämä uhka nähtiin tulevan sekä Venäjältä, mutta ennen kaikkea vapaan liikkumisen mahdollistavan EU:n piiristä. Perinteinen valtioiden välinen sota arvioitiin haastateltavien näkökulmasta varsin epätodennäköiseksi uhkaksi, mutta aseellisen voiman käyttöä muissa tarkoituksissa pidettiin mahdollisena erityisesti, mikäli kansallisvaltioiden edut olivat asettumassa vastakkain.

Laajoille yhteiskunnallisille uhkille on tulevaisuudessa tyypillistä, että ne ovat yllätyksellisiä ja lyhyt kestoisia, ilmenevät paikallisesti, mutta voivat olla vaikutuksiltaan erittäin laajoja. Uhkan aiheuttajan tunnistamista mahdollistamaan ennalta ehkäisevät toimenpiteet pidettiin yleisesti erittäin vaikeana.

Merivoimien tehtävien ei sinänsä nähty muuttuvan, mutta nykyisten tehtävien tärkeysjärjestys tai painoarvon arvioitiin vaihtelevan mahdollisten tulevaisuuksien välillä. Suurin ero tehtävien kehityksessä oli sidoksissa Venäjän kehitykseen ja siihen merkitykseen mikä Venäjälle annetaan suomalaisen turvallisuuspolitiikan uhkamalleissa. Mikäli Venäjää ei pidetä sotilaallisena uhkana, puolustusvoimien ja merivoimien tehtäviin ja niiden sisältöön kohdistuu merkittäviä muutospaineita.

Tämä ratkaisu tehtiin useissa länsimaissa 2000-luvulla, joissa asevoimien päätehtävänä ei ole enää kansallinen puolustus sotilaallisen hyökkäyksen torjumiseksi vaan sotilaallinen kriisinhallinta ja siihen rinnastettavat tehtävät.¹³⁴ Suomessa puolustusvoimien keskeisin tehtävä on edelleen sotilaallisten hyökkäysten torjuminen, huolimatta turvallisuuskäsitteen ja siihen liittyvässä ajattelussa tapahtuneista muutoksista.¹³⁵

Haastateltavat näkivät olennaisimmiksi eroiksi skenaarioiden välillä turvallisuuden tuottamisen periaatteet ja tavat, jotka olivat suoraan riippuvaisia käytettävissä olevista resursseista. Pääosa haastateltavista näki, että talouden kehitys ja valtion käytössä olevat taloudelliset resurssit ovat tässä keskeisessä asemassa. Tosin osa haastateltavista arvioi, että radikaalit muutokset turvallisuusympäristössä sanelevat käytettävien resurssien määrän yhteiskunnan taloustilanteesta riippumatta. Yleisesti arvioitiin, että yhteiskunnassa vallitsee jatkuva pyrkimys kustannustehokkuuteen ja tarpeettomaksi koettujen toimintojen poistamiseen, joka voi tapahtua varsin lyhytnäköisinkin perustein. Kaikissa skenaarioissa arvioitiin merivoimille osoitettavien resurssien pienenevän ja muuttuvan tehtävien kanssa samassa suhteessa.

Kansainvälisen yhteistyön merkitys tulee haastateltavien näkemysten mukaan kasvamaan yleisen integraation johdosta. Haastateltavien mielestä keskeistä onkin arvioida yhteistyötä kahden perusvaihtoehdon välillä: tuleeko kansallisesti olla käytettävissä kaikkia suorituskykyjä vaikka määrällisesti vähän vai voidaanko suorituskyky kirjoa kaventaa ulkoistamalla suorituskyky ulkomaille? Todennäköisempänä vaihtoehtona nähtiin kansallisesti laajojen kirjojen ylläpitäminen, mutta että niitä varaudutaan käyttämään kumppanien kanssa yhdessä niin kotimaassa kuin ulkomailla.

Kansallisen viranomaisyhteistyön kehittyminen arvioitiin olevaan suoraan sidoksissa käytössä oleviin resursseihin. Jos ja kun resursseista syntyy pulaa, koetaan supistukset usein voitavan korvata yhteistyöllä tai muiden organisaatioiden tukemistehtävillä. Eräs haastateltava näki viranomaisyhteistyötä merkittävämmäksi yhteistyöksi viranomaisten ja kolmannen sektorin (vapaaehtoisjärjestöt, yhdistykset yms.) ja kaupallisten yritysten välisen yhteistyön. Tätä näkökulmaa perusteltiin erityisesti siksi että sieltä ei ole vielä osattu hakea kustannustehokkuutta samalla tavalla kuin viranomaisten välisillä järjestelyillä.

134 Kts. esim. Saksan turvallisuuspoliittinen selonteko ”German White paper 2006” tai Ruotsin puolustuksen kehittämisraportti vuodelta 2008 ”Försvar i användning”, joissa kummassakin todetaan ettei valtiota uhkaa välitön sodan uhka ja että asevoimien kehittämisen päämäärinä on muut tehtävät kuin sotilaallisten hyökkäysten torjunta-tehtävät.

135 Kts esim. VNS turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009 s.66

3.6 Skenaariokuvaukset

Seuraavissa alaluvuissa on esitetty ”Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030” skenaarioista tähän tutkimukseen jatkokehitetty skenaariokuvaukset.

Skenaariokuvaukset on kirjoitettu preesensmuodossa, koska se on kuvaus maailmasta, joka voisi olla olemassa tulevaisuudessa, tässä tapauksessa siis vuonna 2030. Tämä on yleinen tapa skenaarioiden laadinnassa. Skenaario ei siis ole edelleenkään kuitenkaan ennuste vaan ulottuvuus, joka voidaan kuvata. Kuvattu maailma on mahdollinen, mutta sen todennäköisyys, halettavuus tai kartettavuus ei ole tiedossa, jollei niistä toimenpiteistä tai tapahtumista ole tietoa, jotka ovat edellytyksiä kyseisen maailman tapahtumiselle.

3.6.1 ”Kuume nousee”

Globalisaatio on hidastunut olennaisesti ja kansalliset ja alueelliset edut ovat tulleet globaaleja etuja tärkeämmiksi ja samalla on siirrytty moninapaiseen maailmanpolitiikkaan, jossa navan muodostaa valtiot, joilla on hallinnassaan energialähteitä.

2000–2010 EU:hun liittyneistä maista suurin osa ja osa EU:n reuna-alueiden valtioista on irtottautunut EU:sta turvatakseen oman energiansaannin (Venäjältä /Lähi-idästä). Globalisaation hidastumisen seurauksina Suomen kansantalous on pienentynyt olennaisesti. Suomi on tiivistänyt poliittista ja taloudellista yhteistyötä Venäjän kanssa turvatakseen oman energiansaantinsa.

Fossiilisiin polttoaineisiin keskittynyt maailmantalous on edelleen voimissaan, eivätkä kansainväliset yhteisöt ole saaneet aikaan pitäviä sopimuksia ja tehokkaita toimia uusiutuvien energiamuotojen käytöksi ja energiatehokkuuden parantamiseksi. Energia- ja luonnonvararesursseista on jatkuva pula ja Läntisen Euroopan energiasta noin 70 % tulee Venäjältä tai Venäjän kautta. Maailmantalouden kannalta keskeisten raaka-aineiden saanti on jatkuvasti häiriintynyt tuotantoon ja kuljetuksiin liittyvien esteiden takia.

Suomi on ajautunut tilanteeseen, jossa teollisuus on pääosin siirtynyt halvan työvoiman maihin ja Suomen tuotantorakenne rapautuu ja tuottavuus sekä kansantalous pienenevät. EU on köyhtynyt, koska maat eivät maksa jäsenmaksujaan kotimaisten ongelmien kasautuessa. Globaalit talouden rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset ovat olleet ennakoimattomia ja voimakkaita.

Siirtolaisuudesta, maahanmuutosta ja pakolaisuudesta johtuen Suomen ja EU:n väestö on lisääntynyt, mutta koulutettu väestö ei ole lisääntynyt ja työväestö on keskittynyt palveluammatteihin. Väestö on myös vanhentunut. Suomen talous ei kykene tuottamaan 2000-luvun alun kaltaisia sosiaalipalveluja, vaan ne tuotetaan pääosin yksityisinä ostopalveluina ilman yhteiskunnan tukea.

Maailmassa nälänhätä on 20 miljoonalla ihmisellä, malaria 100 miljoonalla ja vesipula uhkaa 1 miljardin ihmisen rajaa. Ympäristöpakolaisuus on lisääntynyt voimakkaasti ja aiheuttaa yhteiskunnallisia jännitteitä ja konflikteja kaikkialla maailmassa. Kriisit uhkaavat karata täysin hallinnasta vaikka niiden hoitamiseen käytetään valtavasti rahaa ja resursseja. Kriisialueita ovat Afrikka, Kaakkois-Aasia ja Eurooppa.

Ilmastonmuutos eteni arvioitua nopeammin ja olosuhteet maapallolla muuttuivat ennakoimattomasti ihmisille haitallisiksi. Suomessa saadaan 2 satoa vuodessa, joten osittainen elintarvikkeiden omavaraisuus on mahdollista. Yhteiskunnan infraverkostot ovat joutuneet kriisiin (sähkö, tie, rautatie, juomavesi, tietoliikenne, energia, ruoka), ilmastonmuutoksesta johtuvien säähäiriöiden lisääntymisen myötä. Osa Suomen resursseista joudutaan käyttämään kansallisten katastrofien hoitoon. Poliitiikka toimii ”kädestä suuhun” periaatteella eli pidemmän aikavälin kehittämistä ei ole nähtävissä.

Ympäristö-katastrofit, pandemiat, ydinvoimala-onnettomuudet, aseelliset konfliktit ja veden puute ovat aiheuttaneet monien ääriliikkeiden voimistumisen. Jokainen valtio ymmärtää tilanteen vakavuuden, mutta kriiseihin puutuminen on vaikeaa, koska ongelmat ovat monialaisia. Kansainvälinen yhteistyö vähenee, koska jokainen joutuu keskittymään omiin tai lähialueensa kriiseihin. Yhteinen huoli on siis suuri, mutta mitään ei saada aikaan, koska omat intressit ovat etusijalla.

Kehittyvät maat (Venäjä, Kiina, Intia) panostavat voimakkaasti sotilaallisen potentiaalin kehittämiseen. Sotilasteknologia on jatkuvassa kehityksessä, mutta vain muutamia uusia innovaatioita on kyetty toteuttamaan pienentyneen rahoituksen takia.

Talouden heikentyminen on aiheuttanut puolustusvoimien rahoituksen pienentymisen olennaisesti, jolloin sotilaallinen riippuvuus EU:sta (tai muusta sotilaallisesta liittoumasta) on merkittävä. Puolustusvoimat on pakotettu karsimaan toimintojaan ja pienentämään vahvuuksiaan erityisesti normaalioloissa. Puolustusvoimien suorituskyky perustuu edelleen monilta osin 1900-luvun lopulta peräisin olevaan kalustoon sekä muun yhteiskunnan tukeen. Kaikelle hankittavalle uudelle materiaalille ja suorituskyvyille on asetettu vaatimus niiden monikäyttöisyydestä.

Venäjän taloudellinen vaikutusvalta on lisääntynyt kasvavan energia- ja luonnonvaratuotannon vuoksi. Venäjällä on mahdollisuus kiristää lähialueita energialla ja myydä energiaa vain strategisille kumppaneille. Venäjä on pyrkinyt kehittymään länsimaisen demokratian suuntaan mutta ei ole siinä täysin onnistunut. USA:n, Venäjän ja Kiinan kamppailu vaikutusvallasta kärjistyy Kaukasuksella ja Keski-Aasiassa, joista muodostuu ainakin yksi Venäjän sotilaallisista painopisteistä. Itämeren merkitys on kasvanut Venäjän energianviennistä EU-maihin johtuen.

Yhteiskuntien sisäinen turvallisuus on häiriintynyt globaalisti ympäristöpakolaisuuden lisääntyessä. Taloudellisten resurssien niukkuus on pakottanut yhdistämään viranomaisten toimintoja ja suorituskykyä keskittämällä pääosan resursseista suurimpien ja keskeisimpien viranomaisten johtoon.

3.6.2 ”Suojelusenkelit”

Kriiseillä on globaaleja vaikutuksia ja kansakunnat ovat ymmärtäneet kansainvälisten järjestöjen olevan paras työkalu selviytyä kriiseistä. YK:n toimintamahdollisuudet ovat parantuneet merkittävästi ja kansainvälinen päätöksenteko toimii. EU on laajentunut fyysisesti ja uudistanut rakenteitaan. EU:lla on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja siihen liittyvä päätöksenteko toimii. Suomi on syventänyt integraatiotaan länteen ja on läntisen sotilasliiton NATO:n täysivaltainen jäsen.

EU:n ja Suomen talouskasvu on melko voimakasta ja lisäksi EU tekee yhä tiiviimpää yhteistyötä Venäjän kanssa. Suomen taloudellinen tuotanto on hyvin pitkälle verkottunut ja uusien innovaatioiden arvostus on kasvanut. Suomen taloudellinen kasvu on suunnattu suoraan tutkimus- ja kehitystoimintaan, ja sen myötä on avattu uusia sovellusalueita.

Suomen väestö vanhenee, mutta uusiutuu ja täydentyy vähitellen hallitun siirtolaispolitiikan ansiosta. Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on onnistuttu säilyttämään liikelatoudellisia lainalaisuuksia kunnioittain, sekä siirtolaisten onnistuneella työllistämällä ja kotouttamisella yhteiskuntaan.

Tieto- ja viestintäteknologioiden kehittämisessä Suomi on edelleen johtavassa asemassa. Tieto- ja muut verkot ovat laajentuneet ja tulleet ylikansallisiksi. Verkkojen vastuulliset hallitsijat ovat epäselviä, jolloin niistä on tullut vaikeasti hallittavia ja haavoittuvia. Teknologiassa tärkein vaikuttava muutostekijä on NBIC (Nano, Bio, Informaatio ja kognitiotieteet), jonka teknologisia sovelluksia löytyy lähes kaikilta inhimillisen elämän osa-alueilta. Uudet polttoaineratkaisut ovat tulleet kilpailukykyisiksi öljyn rinnalle.

Maailman ilmasto on lämmennyt 1-3 astetta vuoden 2008 tasosta. Ilmaston lämpeneminen on kuitenkin saavuttanut lakipisteensä ympäristöliikkeiden ja vastuullisten politiikoiden ansiosta.

Viranomaisyhteistyö on laajentunut kaikilla hallinnon aloilla EU:n piirissä. Suomalaisten turvallisuusviranomaisten yhteistyö erityisesti EU:n piirissä on monipuolista ja monitasoista. Maailmalla tapahtuvien katastrofien kuten pandemioiden, aseellisten konfliktien ja ydinvoimaonnettomuuksien takia suomalaiset ovat paljon tekemisissä eri maiden vastaavien viranomaisten kanssa. Myös viranomaisten välinen sekä viranomais- ja yksityissektoreiden välinen yhteistyö on lisääntynyt. Toimijat ovat keskittyneet omiin ydintehtäviinsä ja muut tehtävät on hoidettu yhteistyöllä.

Kotimaan puolustus ja kansainväliset tehtävät ovat yhtä tärkeässä asemassa puolustusvoimissa. Suomen puolustusjärjestelmää pidetään yleisesti uskottavana. Sotilaallisesta liittoutumisesta johtuen kaikkia joukkoja valmistaudutaan käyttämään kansainvälisiin tehtäviin. NATO:n tehtävä ei ole muuttunut, mutta sen toiminta on keskittynyt kriisinhallintaan ja asevoimia käytetään aikaisempaa moninaisemmissa kriiseissä. Suomi on arvostettu osaja ja yhteistyökumppani sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Kansallisissa sotilaallisissa tehtävissä kasvaa muiden viranomaisten tukemisen merkitys Itämeren piirissä. Suomi on aktiivisesti osallistunut ja rakentanut toimivia ylikansallisia organisaatioita, jotka varautuvat keskeisiin turvallisuushäiriöihin. (esim. öljyonnettomuus, ihmiskauppa, terrorismin torjunta).

Sotilaallisissa kriiseissä taistelut kestävät kuukausia, sotilaallinen jälkihoito vuosia. Kriisit pyritään lopettamaan mahdollisimman nopeasti yhteisin toimin (kaupalliset pakotteet, lyhyet tuli-iskut, rauhanturvaajat jne.). Kriisialueet ovat Afrikka ja Etelä-Amerikka.

Venäjä valvoo ja turvaa etujaan Itämerellä voimakkaasti, mutta avoimesti ja yhteistyössä alueen muiden valtioiden kanssa. Venäjän konventionaaliset puolustusvoimat ovat pienentyneet puoleen vuoden 2008 tasosta. Venäjällä on kyky suorittaa terrorismin vastaisia ennaltaehkäiseviä iskuja rajojensa ulkopuolella.

3.6.3 ”Naapurisopu”

EU:n rakenne on muuttunut siten, että on syntynyt CORE-EU ja ulkopuolinen kehä; samoin on syntynyt erillisiä EU-pohjaisia liittoja, mm. Venäjän kanssa ja Pohjoismaiden yhteistyö. Suomi on osa CORE-EU:ta ja sitoutuu myös pohjoismaiseen yhteistyöhön. Venäjä integroituu talouden ja pohjoista pallonpuoliskoa koskevien yhteisten ongelmien takia Eurooppaan ja länteen.

Venäjää ei nähdä Suomessa uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle ja se on poistettu puolustushallinnon välittömistä uhkaperusteista. Suomi pyrkii pysymään tiiviissä integraatiossa länteen, mutta ei halua liittoutua sotilaallisesti..

Suomen tuotanto on verkottunut ja tuotantorakenteen diversiteetti lisääntynyt. EU on rikastunut ja Suomen talous on vaurastunut EU-yhteistyön ansiosta. Öljyriippumattomuuteen on saatettu tuloksekkaasti monissa maissa.

EU:n ja Venäjän väkiluku on vähentynyt, Kiinan ja Intian kasvanut. Suomen kotoperäinen väestö on vanhentunut, eikä se ole uusiutunut maahanmuuttajienkaan ansiosta. Työpaikat julkisella sektorilla ovat vähentyneet huomattavasti. Yhteiskunnallisten toimien painopiste on yksityisessä terveydenhuollossa, jolloin hoidon laatu on parantunut, mutta hinnat nousseet.

Teknologian soveltaminen on voimakkaasti lisääntynyt yhä uusille alueille. Monet yhteiskunnalliset toiminnot verkottuvat yhä laajemmin ja tulevat transnationaaliksi. Verkostojen vastuut, hallinta ja haavoittuvuus ovat edelleen globaaleja ongelmia.

Viranomaisyhteistyö on laajentunut katastrofien estämisessä ja hoitamisessa. Puolustusvoimat integroituu osaksi kansallista viranomaisyhteistoimintaa, YETT-strategialla ohjataan kaikkien turvallisuusviranomaisten toimintaa ja yhteistä voimavarojen käyttöä. Viranomaisille hankitaan yhteistä materiaalia ja tukiorganisaatioita yhdistetään.

Suorituskykyjen ”omistajuus” on tilanneorientoitunutta. Kaikille joukoista tulee velvoite korkean valmiuden virka-avusta. Viranomaisille on luotu yhteisiä organisaatiota johtamaan ja koordinoimaan valtakunnallisesti ja alueellisesti yhteistoimintaa kriisitilanteissa. Taktisten toimijoiden merkitys korostuu, koska uhkakuvat ovat entistä monisyisempiä ja ns. vakioituja toimintamalleja on vähemmän.

Yleisestä asevelvollisuudesta on luovuttu ja se on muutettu laajennetuksi kansalaisvelvollisuudeksi. Puolustusvoimat vastaa kokonaisturvallisuuden edellyttämästä kansalaiskoulutuksesta. Sotilas- ja siviiliviranomaisten raja liudentuu monilta osin.

Kallistuneeseen sotilasteknologiaan ei haluta sitoa resursseja, mutta turvallisuusympäristön muutoksiin varaudutaan pitkän tähtäimen suunnitelmilla. Sotilasteknologian kehittämisessä Suomi on mukana aktiivisesti, mutta valtio ei osoita resursseja puolustusvoimiin yhtä paljon kuin 2010-luvulla. Erityisesti nykyaikainen sotilasteknologia koetaan liian kalliiksi suhteessa elinkaareensa ja materiaalihankinnoista tingitään huomattavasti. Kansalliset resurssit ja tahto kansalliseen uskottavaan maanpuolustukseen eivät ole kansainvälisesti uskottavia.

Venäjän asevoimat keskittyvät sisäiseen turvallisuuteen ja lähialueiden epävakauden kohtamiseen. Venäjän perinteinen sotilaallinen uhka laskee (joko kyky ja/tai tahto laskee) ja poliittisesti Suomen strategiseksi vasteajaksi määritetään yli 10 vuotta. Puolustusvoimien edellyttään ylläpitävän pitkän aikavälin varautumisen edellyttämä suorituskyky ja valmius.

3.7 Skenaarioista johdetut teemat ja suorituskykytekijät

Tässä tutkimuksessa käytettiin skenaarioiden lähtökohtana jo valmiiksi laadittuja skenaarioita, jotka perustuivat PESTYMV-taulukolla laadittuihin vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin. Skenaarioiden laadinnan jälkeen on perusteltua palata skenaarioista takaisin kohti PESTYMV-taulukon ulottuvuuksia ja tarkastella skenaarioiden muodostamia toimintaympäristöjä samojen ulottuvuuksien avulla.

Palaamalla ajatuspolkua taaksepäin löydetään skenaarioista ilmiöitä, joita voi pitää yksittäistä skenaariota dominoivina tekijänä. Näitä ilmiöitä ei voi pitää suoraan megatrendeinä, jotka toistuisivat samankaltaisena kaikissa skenaarioissa vaikka ilmiö voikin esiintyä useammassa skenaariossa. Ilmiöitä voidaan kutsua skenaariokohtaisiksi teemoiksi, jotka voivat olla joko turvallisuushkia tai turvallisuuden tuottamisen periaatteisiin tai resursseihin keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. On perusteltua olettaa, että toteutuessaan teema vaikuttaa keskeisesti niin merivoimien kokonaisvaltaiseen kehittämiseen kuin merivoimien muille viranomaisille antamaan tukeenkin.

Skenaarioiden lähtökohtaisia eroja tarkasteltaessa keskeisimmiksi muuttuviksi ulottuvuuksiksi nousevat poliittinen ja taloudellinen ulottuvuus. Yksittäisinä muuttujina Venäjän kehitys, yhteiskunnan sosiaalinen kehitys ja ympäristön, erityisesti ilmaston muutos nousevat skenaarioista esiin. Vastaavasti teknologinen tai militääri ulottuvuudet eivät nouse merkityksellisinä tekijöinä esille skenaarioita tarkasteltaessa.

Poliittisessa ulottuvuudessa keskeisin muuttuja on kansainvälisen integraation kehitys. Integraatiokehitykselle skenaariot tuottavat kaksi vastakkaista kehityssuuntaa, joiden seurannaisvaikutukset muihin ulottuvuuksiin ovat huomattavia. Pitkälle kehittyvä poliittinen ja taloudellinen integraatio johtaa loogisesti sotilaalliseen liittoutumiseen, mutta myös monilla muilla aloilla tiivistyneeseen kansainväliseen yhteistyöhön. Tästä esimerkkejä ovat jo nykyiset EU:n piirissä toteutetut hankkeet kuten Frontex¹³⁶ ja Europol¹³⁷. Vastaavasti käänteisenä kehityksenä kansainvälisten verkostojen lakatessa toimimasta viranomaisten kumppanuudet syntyvät kansallisista tai alueellista lähtökohdista.

Taloudellisessa ulottuvuudessa on perusteltua keskittyä tarkastelemaan muutoksia valtion kyvyssä osoittaa resursseja viranomaistoimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaa kahden ääripäissä olevien vaihtoehtoisten kehityspolkujen tarkastelua: talouden kasvu ja talouden heikkeneminen.

Venäjän kehityksessä skenaariot näkevät kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa Venäjä jatkaa nykymallisena taloudellisenä kumppanina, jolla on kuitenkin ajoittain kärjistyviä poliittisia ristiriitoja läntisten maiden kanssa. Toinen vaihtoehto on, että Venäjä integroituu tiiviisti läntiseen maailmaan ja poliittisesti Venäjä nähdään enemminkin liittolaisena kuin mahdollisena sotilaallisena uhkana. Venäjän kehityksellä on joka tapauksessa keskeinen vaikutus merivoimien kehittämiseen. Mikäli Venäjän ja lännen välillä säilyy jännitteitä, on perusteltua jatkaa puolustusvoimien ja merivoimien kehittämistä ja suorituskykyjen rakentamista perustaen ne Venäjän muodostamaan sotilaalliseen uhkaan. Vaihtoehdossa, jossa Venäjä integroituu hyvin tiiviisti länteen, on puolustusvoimien ja merivoimien kehittämisen perusteita muutettava. Tällaisessa kehityksessä puolustusvoimien tehtävät on arvioitava uudelleen tai ainakin asetettava uuteen järjestykseen.

136 www.frontex.europa.eu: Frontex on EU:n virasto, jonka tarkoituksena on koordinoida jäsenvaltioiden välistä operatiivista yhteistyötä rajaturvallisuusasioissa.

137 www.europol.europa.eu: Europol on EU:n lain toimenpään osallistuva organisaatio, jonka tarkoituksena on rikostiedustelun koordinointi ja jäsen valtioiden viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa.

Ympäristöulottuvuudesta keskeisimmäksi ilmiöksi nousee luonnonkatastrofien uhkan kasvamisen. Joidenkin näkemysten mukaan luonnon ääri-ilmiöiden lisääntyminen ja niiden aiheuttamat vaikutukset yhteiskuntiin on jo tapahtunut ilmiö ja siten kyseessä olisi kaikki tulevaisuusvaihtoehdot käsittävä megatrendi. Suomen kohdalla näin ei kuitenkaan välttämättä vielä ole. Täällä esiintyvät myrskyt ja tulvat eivät ole vielä muodostaneet yhteiskuntaa halvaannuttavia katastrofeja toisin kuin muualla maailmassa esim. Keski-Euroopan tulvat tai hirmumyrsky Katriina Yhdysvalloissa.

Sosiaalisen ulottuvuuden keskeisin tekijä on yhteiskunnallisen vastakkainasettelun kehittyminen. Voimakkaat kehityskulut herättävät aina vastavoimia ja mikäli näihin vastavoimiin ei osata reagoida yhteiskunnan sosiaalisilla toimilla ajoissa saattaa niistä syntyä muulle yhteiskunnalle turvallisuusuhkia, kuten poliittinen tai ideologinen terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus tai muu väkivaltaa käyttävä kansalaisaktivismi. Edellä esitetyt teemat on kuvattu tiivistysti seuraavaan taulukkoon.

Teema	Ulottuvuus PESTYMV	Esiintyy skenaariossa	Johtopäätöksiä
Kansainvälinen integraatio tiivistyy ja hallinnonaloille syntyy kansainvälisiä johtoelimiä koordinoimaan hallinnonalojen kansallisia toimia.	P = politiikka M = militääri	- Suojelusenkelit - (Naapurisopu)	- Suomi on sotilaallisesti liittoutunut - Resursseja sidottava kansainvälisiin tehtäviin - Viranomaiset sitoutuvat hallinnonaloittain kansainvälisiin kumppaneihin - Kansallinen viranomaisten välinen yhteistyö toisarvoista
Valtiot muuttuvat itsekäiksi toimijoiksi ja kansainvälinen yhteistyö rapautuu ja monilta aloilta se lakkaa kokonaan	P = politiikka	- Kuume nousee	- Kansainvälistä tukea ei ole saatavilla - Kansallisten resurssien riittävä turvallisuuden tuottamiseen - Kansallisten viranomaisten keskinäinen yhteistyö korostuu
Suomen talous heikkenee merkittävästi ja valtio joutuu leikkaamaan menojaan merkittävästi.	E = talous	- Kuume nousee - (Naapuri sopu)	- Viranomaiset joutuvat keskittymään pienempään määrään ydintehtäviä - Viranomaistoimintoja vähemmän - Suorituskykykirjo kapeampi - Turvallisuuden yksityistäminen
Suomen talous vaurastuu ja yhteiskunnallisia resursseja on käytettävissä	E = talous	- Suojelusenkelit	- Taloustilanne ei pakota kustannustehokkaisiin ratkaisuihin

vissä jopa kasvavat määrät			<ul style="list-style-type: none"> - Viranomaisten päällekkäiset toiminnot sallitaan - Viranomaiset monilta osin itseriittoisia
Suomen turvallisuuspolitiikan agendalta poistetaan sotilaallinen uhka ja puolustusvoimat transformoidaan ensisijaisesti monialaiseksi kriisi- ja hätäorganisaatioksi	P = politiikka V = Venäjä M = militääri	- Naapurisopu	<ul style="list-style-type: none"> - Puolustusvoimien ydintehtävä muuttuu - Puolustusvoimien olemassaolon tarkoitus - Yhdistyminen tai liittyminen muihin viranomaisiin
Luonnon katastrofit yleistyvät ja muuttuvat aikaisempaa rajummiksi. Myrskyjen ja tulvien haittavaikutukset yhteiskunnan toimivuuteen ja turvallisuuteen lisääntyvät huomattavasti.	Y = ympäristö S = sosiaalinen	<ul style="list-style-type: none"> - Kuume nousee - (Naapurisopu) 	<ul style="list-style-type: none"> - Uhkat ovat nopeita ja yllättäviä ja niiden vaikutuksia on vaikea ennakoida - Palautumisen kustannusten jakaminen vaikeaa yksityisen ja julkisen sektorin välillä
Kansainvälisen integraation myötä Suomi kohtaa länsimaiden kanssa aikaisempaa enemmän yhteisiä viholisia. Terrorismin uhka ja ääriliikkeiden väkivaltainen aktivismi kasvavat Suomessa huomattavasti ja nousevat keskeiseksi turvallisuushakaksi Suomessa.	S = sosiaalinen P = poliittinen	<ul style="list-style-type: none"> - Suojelusenkelit - (Kuume nousee) 	<ul style="list-style-type: none"> - Yhteiskunnallinen turvallisuus on jatkuvasti uhattuna - Uhkien havaitseminen ja löytäminen vaikeaa - Uhiin reagoiminen oikeassa suhteessa moraalisesti ristiriitaista

Taulukko 3. Skenaarioista johdetut teemat

Skenaarioihin sisältyy myös sellaisia kehityskulkuja ja ajatuksia, joita voi pitää tulevaisuuden suorituskykyjen keskeisinä tekijöinä eli eräänlaisten toimintastrategioiden ituina tai alkuina. Nämä ajatukset ovat skenaarioiden laadintaan osallistuneiden henkilöiden yksittäisiä ajatuksia ja ovat monilta osin jalostumattomia. Ajatuksina ja periaatteina ne ovat jatkotarkastelun arvoisia, mutta ennen jatkokehitystä niitä pitää vielä tarkastella kriittisesti. Merkityksellisimmät kehitettävät suorituskykytekijät on koottu seuraavaan taulukkoon.

Kehitettävä suorituskyky	Esiintyy skenaariossa	Huom
Eri viranomaisten resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi perustetaan yhteisiä keskitettyjä alueellisia johtokeskuksia, joiden tehtävänä on koordinoida kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssien käyttöä.	- Naapurisopu	- Keskuksille annetaan esim. nykyisiä hätä- ja pelastuskeskuksia huomattavasti laajempi kirjo resursseja käyttöönsä. - Suorituskykyjen käytön tulee olla erittäin joustavaa ja tilannesidonnaista
Merivoimiin organisoidaan muiden viranomaisten käyttöön tarkoitettuja suorituskykyjä. Näiden suorituskykyjen kehittämisen ja ylläpidon edellyttämät taloudelliset resurssit ohjataan suorituskyvyn omistavan hallinnonalan kautta ja merivoimat vastaa pääosin tarvittavan henkilöstön ja infrastruktuurin ylläpidosta	- Kuume nousee	- Tällaisia suorituskykyjä voivat olla mm. ambulanssi-, sammutus- ja pelastusveneet
Kaikki turvallisuusviranomaiset kootaan toimimaan yhteisen tietojärjestelmän piiriin. Järjestelmällä tuotetaan kaikille yhteinen tilannekuva ja sillä kyetään koordinoimaan kaikkien suorituskykyjen käyttö.	- Suojeluskelit - Naapurisopu	- Edellyttää huippuosaamista ja teknologiaa
Yleisestä asevelvollisuudesta pelkästään sotilaallisiin tarkoituksiin luovutaan. Puolustusvoimille annetaan tehtäväksi kehittää asevelvollisuudesta laajalaisemmin kriisitilanteisiin varautuva koulutusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on tuottaa osaajia reserviin kaikkien turvallisuusviranomaisten käyttöön.	- Naapuri sopu	- Edellyttää osallistuvilta organisaatioilta osallistumista koulutuksen toteutukseen ja resurssointia reserviyksiköiden ylläpitoon.
Merivoimien ensisijaisesti sotilaallisiin tarkoituksiin kehitettävistä suorituskyvyistä tehdään aikaisempaa monikäyttöisempiä.	- Kuume nousee	- Kehitystyöhön osallistuvat viranomaiset myös osallistuvat osiltaan kustannuksiin.
Eri viranomaisille hankittavaa kalustoa ja materiaalia yhdenmukaistetaan aikaisempaa laajemmin.	- Naapurisopu - Suojeluskelit	- Mm. tietoverkkojen tekniset ratkaisut, radiot, valvontatutkat, erikoisvaatetus, suojavälineet.
Muiden viranomaisten ja merivoimien välistä yhteistoimintaa lisätään mm. suunnittelu- ja harjoitustoiminta	- Naapurisopu	- Kustannukset katetaan johtovastuussa olevan viranomaisen toimenpitein.
Merivoimien ydintehtäviä muutetaan ja muiden viranomaisten tehtäviä siirretään pysyvästi merivoimien hoidettavaksi.	- Kuume nousee	- Viranomaisia ja toimintoja karsitaan - Lainsäädäntöä muutetaan - Vrt esim. Itävallan rajavalvontatehtävä

Taulukko 4. Skenaarioista johdetut kehitettävät suorituskykytekijät

Ennen suorituskykyjen kehittämisajatusten tarjoamista tutkimustuloksina jatkosuunnitteluun, niiden hyödyllisyyttä ja toteuttamiskelpoisuutta on kannattavaa arvioida muilla tutkimusmenetelmillä. Tämän tutkimuksen seuraava vaihe on laajemman näkemyksellisen asiantuntijuuden liittäminen osaksi tutkimuksen lähdeaineistoa ja analyysia.

4 ASiantuntijakysely viranomaisten näkemysten kartoittamiseksi

Skenaarioiden laatimisen ja analysoinnin jälkeen tutkimusprosessia jatkettiin asiantuntijakyselyllä. Kyselyn tarkoituksena oli kerätä merivoimien viranomaistuen piiriin kuuluvien asiantuntijoiden argumentoituja näkemyksiä viranomaistuen mahdollisuuksista ja haasteista tulevaisuudessa. Tutkimuksen keskeisimmät kysymykset ja argumentaatiot liittyivät skenaarioista johdettuihin teemoihin ja skenaarioista esiin nousseisiin suorituskykyjen kehittämismahdollisuuksiin.

Kysely toteutettiin eDelfoi-järjestelmällä verkossa. eDelfoi-järjestelmä on erityisesti tulevaisuuden ennakointitutkimuksia varten kehitetty asiantuntijapaneelia hyödyntävä aineiston keruu- ja analysointimenetelmä. Ensisijaisesti eDelfoi on tarkoitettu Delfoi-menetelmällä tehtävien kyselyiden toteuttamiseen, mutta teknisesti järjestelmä tarjoaa työkalun kaikenlaisten kyselyjen toteuttamiseen.

Delfoi-menetelmää pidetään hyödyllisenä pyrittäessä arvioimaan pitkän aikavälin yhteiskunnallista ja teknologista kehitystä, toimintaympäristöjen muutoksia sekä laadittaessa organisaatioiden toimintaohjelmia. Menetelmä liitetään usein muiden asiantuntijamenetelmien käyttöön kuten esim. skenaariomenetelmiin.¹³⁸

Perinteisimmillään Delfoi-menetelmä on yksi monista asiantuntijoiden kannanottojen ja näkemysten keruumenetelmistä, joilla voidaan yrittää arvioida tulevan kehityksen mahdollisuuksia. Yleisimmät menetelmän käyttöön kohdistuneet kritiikit ovat perustuneet menetelmän pyrkimykseen vastaajapaneelin yksimielisyydestä sekä menetelmän toteutuksen edellyttämän ajan määrään.¹³⁹

138 Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta s.150

139 Tulevaisuuden tutkimus - perusteet ja sovellukset s. 209-211

Delfoi-menetelmän keskeiset tunnuspiirteet ja lähtökohdat perustuvat tunnistamattomuuteen, iteratiivisuuteen ja palautteeseen. Tunnistamattomuuden tarkoituksena on, etteivät henkilöt tai heidän edustamansa organisaatiot väittele vaan esitetyt argumentit ja niiden sisältö muodostavat aineiston keskeisimmän osan. Iteratiivisuudella tarkoitetaan, että panelisteilla on mahdollisuus muuttaa ja täydentää argumenttejaan prosessin aikana. Palautteella tarkoitetaan, että prosessi lisää kaikkien osallistujien ymmärrystä ja tietoutta keskusteltavasta ilmiöstä. Perinteisimmillään palaute on ollut panelistien vastausten keskiarvo, mediaaneja tai hajontatietoja, mutta uusimmissa sovellutuksissa on korostettu asiakommenttien merkitystä.¹⁴⁰

Nykyisin Delfoi-menetelmän käyttäjät harvoin pyrkivät yksimielisiin paneeleihin, vaan menetelmällä pyritään löytämään monia vaihtoehtoisia perusteltuja näkemyksiä tulevasta kehityksestä. Erilaiset tietokoneperustaiset sovellukset, kuten eDelfoi, pyrkivät pienentämään prosessin edellyttämää aikaa ja nopeuttamaan paneelin välistä vuorovaikutusta perinteisiin Delfoiin tiedonkeruu ja jakamisenetelmiin verrattuna. Samalla menetelmän käytön painopiste on siirtynyt tapahtumien vuosilukujen ennakkoinnista keskeisiin argumentteihin ja näkemyksiin, jotka perustelevat tulevaisuuden kehitysarvioita. Tämän kaltaisesta tiedonkeruusta käytetään nimitystä argumentoiva delfoi-tekniikka (Argument Delphi). Tässä tutkimuksessa toteutettu kysely pyrki noudattamaan argumentoivan Delfoi-periaatteita.¹⁴¹

Argumentoivalla delfoilla on pyritty tyypillisesti seuraaviin tavoitteisiin:

- monipuolinen ja realistinen kuva selvittävästä ilmiöstä
- toisiaan täydentävä asiantuntija paneeli, jolla saadaan kattavasti ilmiön näkökohdat esille
- uusia avauksia ja näkökulmia
- totuusarvon kasvattaminen anonyymeillä argumenteilla¹⁴²

Kyselyprosessi käynnistyi asiantuntijapaneelin valinnalla. Asiantuntijoiden valinnan määräävin tekijä oli merivoimien viranomaistuen näkökulmasta keskeisimmiksi tunnistetut viranomaisorganisaatiot, joita olivat aikaisemman perustutkimuksen perusteella poliisi, rajavartiolaitos, pelastuslaitos, tullit, ympäristöviranomaiset ja merenkulkuviranomaiset. Toiseksi vastaajapaneeliin pyrittiin löytämään henkilöitä, joilla on kokemusta viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta. Tosin jälkimmäinen kriteeri saattaa tehdä paneelista liian homogeenisen, mutta toisaalta asiantuntijuus viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta edellyttää omaa kokemusta.

140 Osmo Kuusi 2003 teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta? s.135

141 Tulevaisuuden tutkimus - perusteet ja sovellukset s. 209-213

142 Osmo Kuusi 2003 teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta? s.138

Sopivien panelistien etsinnässä hyödynnettiin ensimmäiseksi skenaarioiden täydentämisessä käytettyjen haastateltavien esityksiä soveltuvista henkilöistä omalta hallinnonalaltaan. Seuraavaksi asiantuntijoita pyrittiin löytämään puolustushallinnon piiriin muodostuneiden viranomaissyhteistyöverkostoihin perustuvien henkilösuhteiden avulla. Muutamia henkilöitä valittiin oman alansa tutkimusprojekteihin ja kehityshankkeisiin osallistumisen perusteella. Jokaiselta hallinnonalalta kyselyyn lupautui vähintään kaksi vastaajaa. Panelistien määrä rajoitettiin alun perin noin 20 henkilöön, jotta tutkijalla on tutkimukselle varattujen työresurssien puitteissa käytännössä mahdollisuus käsitellä vastausaineisto.

Ensimmäisessä vaiheessa paneelilla oli aikaa noin kuukausi vastata peruskyselyyn, kyselyn ensimmäiseen kierrokseen. Peruskyselystä pyrittiin laatimaan kattava ja kokonaisvaltainen, jotta seuraavien vaiheiden mahdollinen epäonnistuminen ei estäisi koko kyselyä täyttämästä tarkoitustaan. Peruskyselyn vastausaineisto analysoitiin nopeasti ja eniten hajontaa ja argumentaatiota saaneista osioista koostettiin paneelille jatkokysymykset, jotka muodostivat kyselyn toisen kierroksen. Jatkokysymysten tarkoituksena oli täydentää vastaajien argumentointia peruskyselyssä kiinnostavimmiksi nousseiden kysymysten ympärillä. Peruskyselyn vastausaineisto kysymyksineen on liitteenä 3 ja toisen kierroksen aineisto liitteenä 4.

Johtuen tutkimusprosessin rajatusta aikataulusta kysely oli alusta alkaen tarkoitus toteuttaa voimakkaasti soveltaen Delfoi-menetelmän perusajatusta panelistien välisestä vuorovaikutuksesta ja useista kysely- ja argumentaatiokierroksista. Tähän keskeisin syy oli varoittavissa esimerkeissä, joissa opinnäytetyönä tehdyissä delfoi-tutkimuksissa panelistien huono sitoutuminen useampaan kyselykierrokseen on vaarantanut koko tutkimusprosessin.

Tämän perusteella ensimmäisen kyselykierroksen kysymyssarjasta laadittiin niin kattava, että jo siihen saatavat vastaukset mahdollistavat jo tutkimuskysymyksiin vastaamiseen. Ilman myöhempiä kierroksia vastausaineisto jäisi kuitenkin varsin subjektiiviseksi ja kapealaiseksi, joka on otettava huomioon vastausaineistoa analysoitaessa.

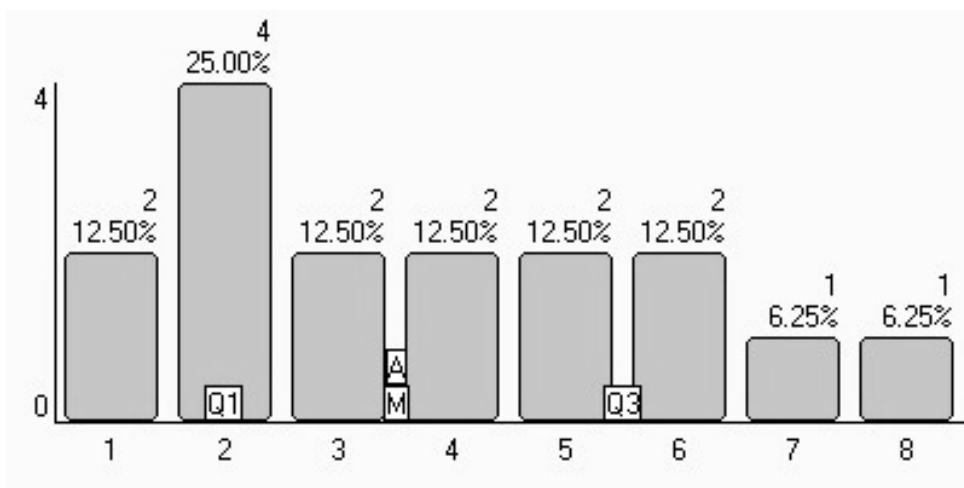
4.1 Kyselyn vastaajaneeli

Kysely osoitettiin kaiken kaikkiaan 17 vastaajalle, joista 16 vastasi kyselyn ensimmäiseen kierrokseen edustaen kaikkia kyselyyn pyydettyjä hallinnonaloja. Tosin vain 13 vastaajan vastaukset taltioituivat kaikista kyselyn osiosta. Kyselyn toisen ja kolmannen kierroksen vastausprosentti pieneni ja etenkin vastaajien argumentit vähenivät merkittävästi. Toisella ja kolmannella kierroksella vastaajia oli seitsemän kappaletta edustaen puolustushallintoa, merivoimia, rajavartiolaitosta, poliisia sekä tullia. Eli pelastus- ja ympäristöviranomaisten edustajat eivät vastanneet toisen ja kolmannen kierroksen kyselyihin. Koonnos vastaajaneelin esitiedoista on taulukossa 4.

Henkilö	Organisaatio	Valintaperuste
Aarnio Raimo	Turun pelastuslaitos	Yli 10 vuoden kokemus pelastusalan toiminnan kehittämisestä sekä viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja toteutuksesta.
Dannbäck Erik	Tullihallitus	Usean vuoden kokemus tullitoiminnasta sekä tullin viranomaisyhteistyöstä.
Harju Jori	Pääesikunta	Usean vuoden kokemus Puolustusvoimien ja merivoimien pitkän tähtäimen suunnittelusta ja tulevaisuuden ennakointityöstä.
Hietala Mari	Suomen ympäristökeskus	Usean vuoden kokemus suomalaisen öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä ja ylläpidosta.
Huusko Janne	Merivoimien esikunta	Usean vuoden kokemus merivoimien viranomaisyhteistyöstä (METO) erityisesti meritilannekuvan piirissä.
Inkilä Ari	Vantaan poliisi	Yli 10 vuoden kokemus poliisialan toiminnan kehittämisestä sekä viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja toteutuksesta.
Jolma Kalervo	Suomen ympäristökeskus	Ympäristövahinkojen torjuntaryhmän vetäjä, useiden vuosien kokemus kansallisen ja kansainvälisen yhteistoiminnan suunnittelusta ja toteutuksesta.
Järvenpää Sami	Länsi-Suomen Merivartiosto	Useiden vuosien kokemus viranomaisyhteistyön käytännön järjestelyistä ja toteutuksesta.
Kivenjuuri Tomi	Suomenlahden Merivartiosto	Useiden vuosien kokemus viranomaisyhteistyön käytännön järjestelyistä ja toteutuksesta.
Lahti Ari	Keskusrikospoliisi	Useiden vuosien kokemus poliisitoiminnan kehittämisestä ja viranomaisyhteistyön toteutuksesta. Laatinut erillisiä tutkimuksia poliisin viranomaisyhteistyöstä.
Lillqvist Patrik	Merivoimien esikunta	Usean vuoden kokemus merivoimien pitkän tähtäimen suunnittelusta ja tulevaisuuden ennakointityöstä ml. tutkimustoiminnasta.
Mikkola Erkki	Maanpuolustuskorkeakoulu	Yli 10 vuoden kokemus merivoimien joukkojen kehittämisestä ja merivoimien toimintojen käytännön toteutuksesta.
Pohjola Juha	Itäinen tullipiiri	Yli 10 vuoden kokemus tullitoiminnasta ja viranomai-

		syhteistyöstä.
Rissanen Markku	Helsingin pelastuslaitos	Yli 10 vuoden kokemus pelastusalan toiminnan kehittämisestä sekä viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja toteutuksesta.
Taitto Petteri	CMC Finland	Yli 10 vuoden kokemus pelastusalan toiminnan kehittämisestä sekä viranomaisyhteistyön suunnittelusta ja toteutuksesta. Laatinut erillisiä tutkimuksia viranomaisyhteistyön kehittämisestä.
Tuominen Juha	Merivoimien esikunta	Yli 10 vuoden kokemus merivoimien joukkojen kehittämisestä ja merivoimien toimintojen käytännön toteutuksesta.
Valtonen Vesa	Maanpuolustuskorkeakoulu	Yli 10 vuoden kokemus maavoimien viranomaisyhteistyön käytännön toteutuksesta. Erillisiä tutkimusraportteja viranomaisyhteistyön kehittämisestä.

Taulukko 5. Vastaajajaneelin esitiedot.



1 = Puolustusministeriö tai Pääesikunta

2 = MERIVOIMAT

3 = TULLI

4 = RAJAVARTIOLAITOS

5 = YMPÄRISTÖ

6 = POLIISI

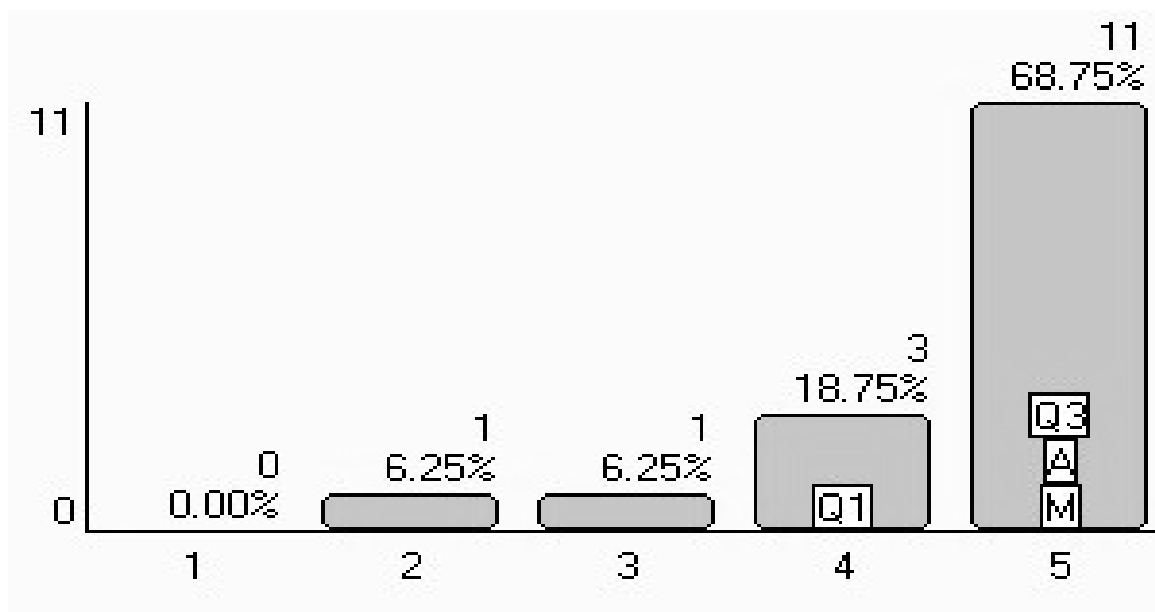
7 = PELASTUS

8 = MUU

Kaavio 1. Vastaajien jakaantuminen hallinnonaloittain

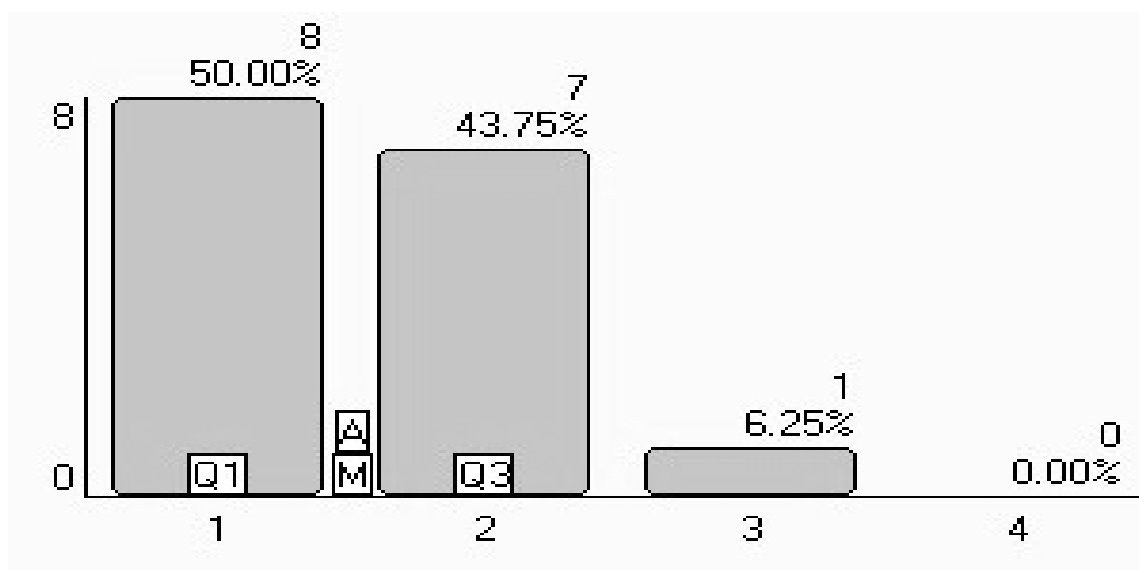
Kyselyn aluksi vastaajista kerättiin taustatietoja, joista seuraavat tiedot on syytä huomioida vastauksia arvioitaessa. Vastaajista valtaosalla (69 %) oli yli 12 vuoden kokemus hallinnonaltaan, kaikki omasivat kokemusta viranomaisyhteistyöstä ja 50 % arvioi omaavansa erittäin paljon kokemusta viranomaisyhteistyöstä. Useimmille vastaajista viranomaisyhteistyö oli osa jokapäiväistä työtä ja vain yksi puolustushallinnon ulkopuolinen vastaajista ei ollut tehnyt merivoimien kanssa yhteistyötä lainkaan.

1 = alle 2 vuotta, 2 = 2-5 vuotta, 3 = 5-8 vuotta, 4 = 8-12 vuotta, 5 = yli 12 vuotta



Kaavio 2. Vastaajien kokemus omalta hallinnonalaltaan

1 = Erittäin paljon, 2 = Jonkin verran, 3 = Vähän, 4 = En ollenkaan



Kaavio 3. Itsearvio omasta viranomaisyhteistyö kokemuksesta

Taustatietokysymyksillä pyydettiin vastaajia arvioimaan omaa tulevaisuusorientaatiotaan Osmo Kuusen laatiman tyypittelyn mukaisesti. Kuusi tyypittelee neljä tulevaisuusorientaatiota: sivusta seuraaja, tulevaisuuden tekijä, uhkiin varautuja ka mahdollisuuksiin tarttuja. Useimmiten orientaatiot esiintyvät erilaisina yhdistelminä. Jokainen rooli on tärkeä ja paneeli, jossa kaikki roolit ovat edustettuina, lähtee otollisemmista lähtökohdista kuin vähäroolisempi paneeli.¹⁴³

¹⁴³ Esim. Osmo Kuusi 2003 teoksessa Miten tutkimme tulevaisuutta s.136-138. Kysymyksen muotoilu ja laadinta www.edelfoi.fi. Tulevaisuusorientaation tunnistaminen on eDelfoi-palvelun valmiita taustatietokysymyksiä.

Vastaajat pitivät itseään ensisijaisesti tulevaisuuden tekijöinä (75 %) ja vähiten sivustaseuraajina (13 %). Kaikki vastaajat pitivät itseään vähintään jonkin verran uhkiin varautujana ja yhteensä 75 % arvioi olevansa ainakin jonkin verran mahdollisuuksiin tarttuja. Tämän perusteella vastaajien ajatuksia voidaan pitää varsin näkemyksellisinä ja edustamansa hallinnon alan näkökulmia ja etuja vahvasti puolustavina.

Vastaajien tuntemus merivoimista vaihteli melkoisesti. Kaikki vastaajat tunnistivat merivoimien päätehtävät, mutta niiden lisäksi useat vastaajat näkivät sellaisten tehtävien kuten kaupameriliikenteen valvonnan ja kansainvälisen merellisen yhteistyön olevan merivoimien tehtäviä. Nämä ovat tehtäviä, joihin merivoimat usein osallistuu tukiessaan muita viranomaisia niiden tehtävissä.

Merivoimien normaalioloissa välittömään viranomaistukeen käytettävissä olevista suorituskyvyistä vallitsi samankaltainen käsitys kuin merivoimien tehtävistä. Merivalvontakyky, johtamisedellytysten ylläpitäminen sekä valmiusosastot sukellustehtäviin ja öljyntorjuntaan olivat yleisesti tunnettuja kykyjä. Tämän lisäksi vastaajat näkivät voimakeinojen ja aseiden käyttökyvyn korkeassa valmiudessa oleviksi suorituskyvyiksi.

Merivoimien toiminta-alueitta kartoittavassa kysymyksessä yllättävää oli vastaajien käsitys kuinka laajalla alueella merivoimat toimii normaalioloissa. 37,5 % vastaajista on käsityksessä, että merivoimat toimii normaalioloissa päätoiminta-alueidensa lisäksi myös Ahvenanmaalla ja Pohjanlahdella.

Taustatietojen perusteella paneelia voi pitää kokoonpanoltaan argumentoivalle Delfoi-menetelmälle hyvänä, joilla on ajantasaiset tiedot merivoimista viranomaisyhteistyötä tekevänä organisaationa. Tosin paneelista saattavat puuttua viranomaisyhteistyöhön kriittisesti tai ennakkoluuloisesti suhtautuvat henkilöt, joilta puuttuu henkilökohtainen kokemus viranomaisten välisestä yhteistoiminnasta.

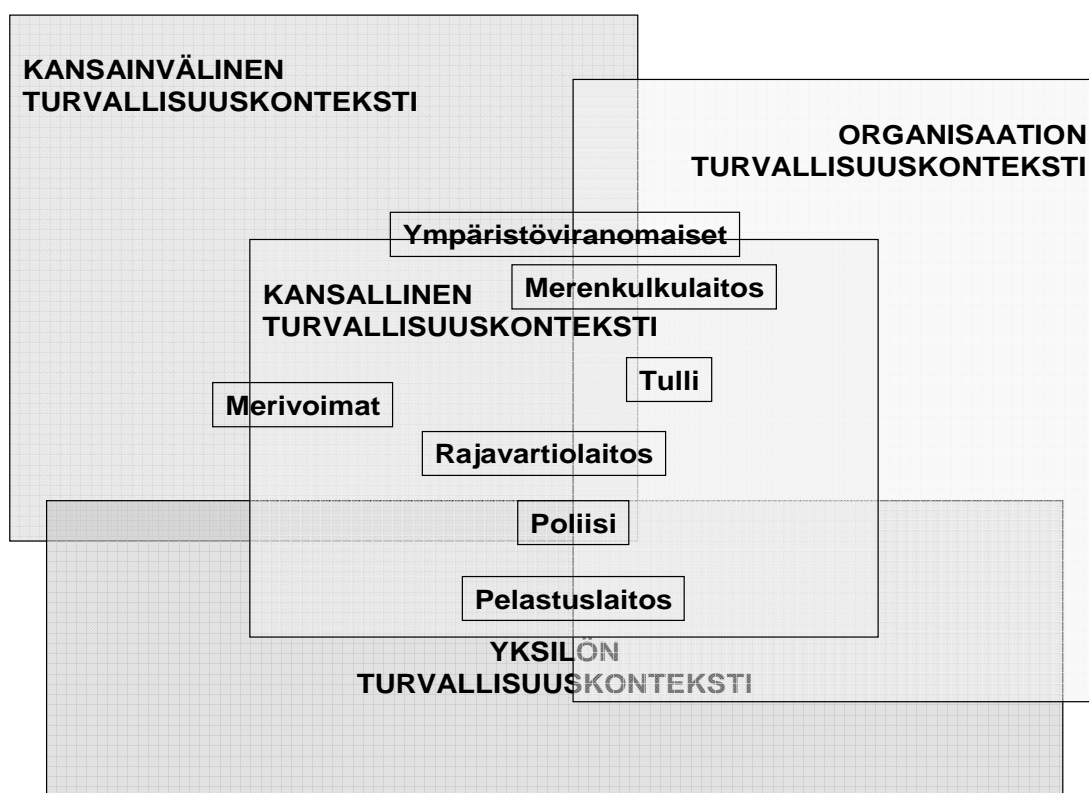
Roolien määritelmät ovat: ”Sivustaseuraaja tarkkailee kehitystä pyrkien pitämään omat toiveet erossa arvioista. Tällainen tarkkailija pohtii etenkin todennäköisintä tulevaisuutta tavoitellen mahdollisimman objektiivista kuvastusta. Tulevaisuuden tekijä on kiinnostunut haluttavista tulevaisuuksista, joiden eteen hän on valmis tekemään kosolti töitä. Uhkiin varautuja tutkailee tulevaisuutta riskien näkökulmasta. Huonot vaihtoehdot tunnistava varautuja osaa todennäköisesti välttää pahimmat vaihtoehdot ja parhaimmillaan hän kykenee kääntämään uhat mahdollisuuksiksi. Mahdollisuuksiin tarttuja poimii tulevaisuudesta optioita tai pikemminkin futuroita, joiden riskinä on, etteivät ne toteudu. Hän muotoilee tulevaisuutta tavalla, jota voi luonnehtia rohkeaksi ja ennakkoluulottomaksi.”

4.2 Turvallisuuskäsityksistä

Kyselyn ensimmäisellä varsinaisella kysymysosalla pyrittiin kartoittamaan viranomaisten valitsevia käsityksiä turvallisuudesta ja varautumisen perusteista. Näiden kysymysten avulla pyrittiin arvioimaan kuinka yhtenevästi kansalliset viranomaiset ajattelevat toimintojensa tarkoituksista sekä toimien käytännön toteutusten periaatteista.

Lähes kaikille vastaajille oli yhteistä, että Suomen valtio ja suomalainen yhteiskunta muodostavat keskeisimmät turvallisuuskontekstit (13 vastaajaa). Tosin noin puolet vastaajista arvioi kansainväliset alueelliset (8 vastaajaa) sekä yksilön (7 vastaajaa) turvallisuuskontekstit myös hallinnonalansa kannalta merkittäviksi. Monissa vastauksissa korostettiin EU-jäsenyyden lisäävän kansainvälisen turvallisuuskontekstin merkitystä.

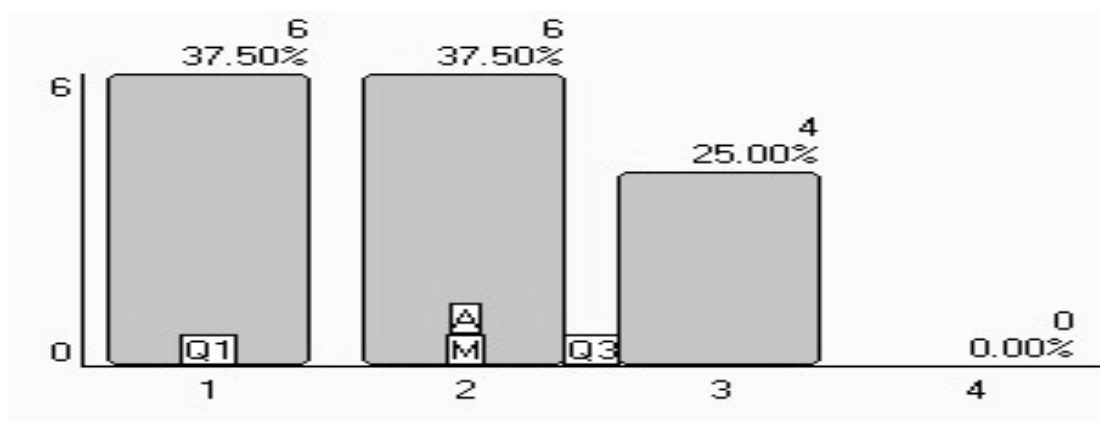
Tarkasteltaessa vastauksia vastaajien edustamien hallinnonalojen mukaisesti viranomaisten sijoittuminen turvallisuuskonteksteihin voidaan esittää kuvan 4 mukaisesti.



Kuva 5. Viranomaisten sijoittuminen turvallisuuskonteksteihin

Viranomaiset keskittyvät toimimaan tämän tarkastelun perusteella kansallisen turvallisuus-kontekstin piirissä. Kuva herättää väistämättä kysymyksen: Kuinka paljon turvallisuuskon-teksteista jää nyt tarkastellun viranomaistoiminnan ulkopuolelle jääviin turvallisuuden osa-alueisiin ja kuka näillä ulkopuolisilla alueilla tuottaa turvallisuutta?

Uhka-käsitteenä ymmärrettiin huomattavasti heterogeenisemmin kuin turvallisuuskontekstit. Uhka ymmärretään ennemminkin abstraktiksi ilmiöksi tai tapahtumaksi kuin konkreettiseksi tunnistettavaksi tahoksi. Vastausten perusteella viranomaiset eivät jaa perinteistä uhkan mää-ritelmää, mutta uhkakohde tai YETT-strategian mukainen uhka-ajattelu kattaa kaikkien viran-omaisten käsitykset uhkasta.



Hallinnonalallani uhka mielletään ensisijaisesti

1 = Taho, joka uhkaa turvallisuutta

2 = Ilmiö tai asia, joka uhkaa turvallisuutta

3 = Tapahtuma, joka toteutuessaan uhkaa turvallisuutta

4 = Jonkin muu, mikä?

Kaavio 4. Uhka-käsitteen merkitys

Uhkaa pidetään kaikkien hallinnonalojen varautumisen keskeisenä lähtökohtana. Näin siitäkin huolimatta että merkitykseltään keskeisin peruste varautumiselle on hallinnonalan käytössä olevat resurssit. Osa vastaajista väitti kyynisesti resurssien sanelevan hallinnonalan tehtävät ja joskus jopa uhka määritellään resursseihin nähden sopivaksi.

Anu Sallisen laajan turvallisuus-käsitteen määritelmän nähtiin vastaavan pääosin hyvin hallinnonalojen omiin turvallisuuskäsityksiin. Samoin Sallisen määrittämän vastuuperiaatteen todettiin olevan yleisesti vallitseva periaate viranomaisten välillä. Sen sijaan samankaltaisuus- ja läheisyysperiaatteet jakoivat vastaajien näkemyksiä jonkin verran. Erityisesti läheisyysperiaatetta kritisoitiin vallitsevan keskusjohtoisen johtamismallin näkökulmasta, jossa tehtävät, resurssit ja ohjaus annetaan ylhäältä alas. Tämä käytännössä tekee paikallisten tai alueellisten erityispiirteiden aidon huomioimisen vaikeaksi varautumissuunnittelussa.

Vaikka turvallisuusajattelussa on hallinnonalojen välisiä eroja, kokonaisuudessaan turvallisuusviranomaisten toiminnan lähtökohdat ja vallitsevat periaatteet ovat varsin yhtenevät. Keskeisintä on tunnistaa laajentuneen turvallisuuskäsitteen myötä myös laajentunut uhkakäsite, joka ei aina ole konkreettisesti tunnistettava tai osoitettavissa oleva taho vaan voi olla huomattavasti laajemmin ymmärrettävä ja vaikeasti tunnistettava ilmiö tai tapahtuma.

4.3 Viranomaistuen muodot

Viranomaistuen muodoista laadittu kysymysosio oli käytännössä kaksivaiheinen. Ensimmäiseksi vastaajia pyydettiin arvioimaan merivoimien nykyisten tukimuotojen merkitystä omalle hallinnonalalle ja puolustushallinnon vastaajia vastaavasti arvioimaan muodon merkitystä tuen antajan näkökulmasta.

Vastaajia pyydettiin arvioimaan tukimuotoa suhteessa seitsemään väittämään. Vastausten koonnokset on esitetty taulukossa 4.

	Virka-apu	Integroitu yhteistyö	Organisoitu yhteistyö	Organisoimaton tukeminen
toimiva	12	12	9	8
kustannustehokas	8	9	8	4
sisältää ristiriitaisuuksia	1	0	2	6
edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua	7	7	6	0
ylläpito on kallista tai työlästä	0	1	1	0
on joustava yllättävissäkin tilanteissa	6	8	4	6
ei ole käytössä	1	2	3	2

Taulukko 5. Vastaajien arvioit olemassa olevien tukimuotojen merkityksellisyydestä

Vastaajilla oli eniten kokemusta virka-apumenettelystä eri viranomaisten välillä. Virka-apumenettelyä pidettiin yleisesti erittäin toimivana ja tehokkaana tukimuotona, joka oli myös joustava yllättävissä tilanteissa. Virka-apumenettely on myös kustannustehokas eikä sen ylläpitämiseen kulu viranomaisilta resursseja.

Virka-avun heikkouksiksi koettiin puutteelliset tai heikot tiedot eri viranomaisten kyvyistä ja mahdollisuuksista tukea toisiaan. Vaikka virka-apumenettelyt perustuvat useimmiten yhteistoimintasopimuksiin, lähes puolet vastaajista katsoi, että virka-apu edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua, koska käytännön toimijoilla ei ole yleensä riittävän tarkkoja tietoja mm. yhteistoimintasopimuksista ja viranomaisten käytännön tuen mahdollisuuksista.

Integroitu yhteistyö arvioitiin lähes samalla tavalla kuin virka-apukin. Menettelyä pidettiin toimivana ja kustannustehokkaana mallina. Virka-apuun verrattuna menettelyn etuna nähtiin myös viranomaisten välisten päällekkäisten toimintojen karsiutuminen ainakin periaatteessa pitkällä aikavälillä. Puolet vastaajista piti menettelyä myös joustavana yllättävissä tilanteissa. Menettelyn arvioitiin toimivan varsin hyvin myös lähellä kenttätasoa, jossa paikalliset tai alueelliset olosuhteet kyettiin huomioimaan yhteistoiminnassa.

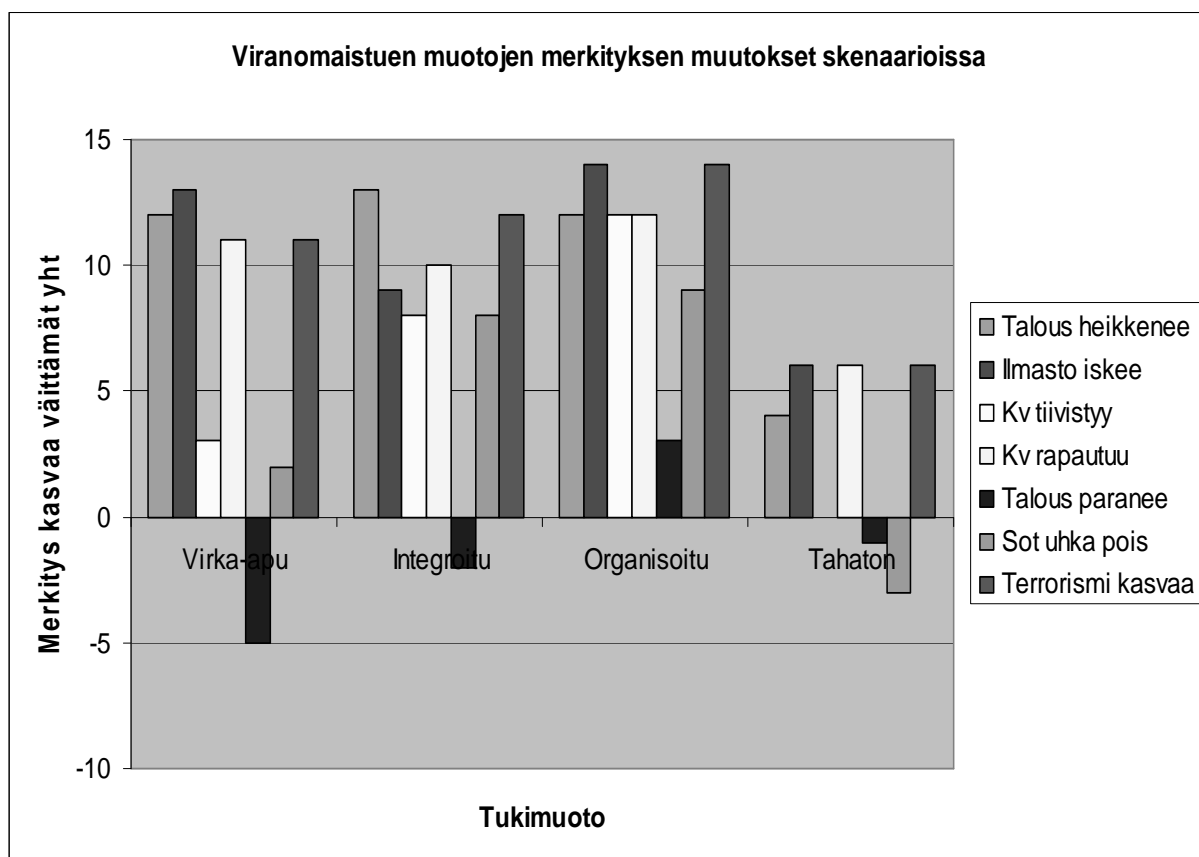
Muutamissa vastauksissa kuitenkin kritisoitiin menettelyn eräänlaista pintapuolisuutta ja todellisen integraation puuttumista. Mm. METO-yhteistyötä kritisoitiin runsaasta päällekkäisyydestä esim. johtokeskusten ja tutkien osalta, vaikka näiden päällekkäisyyksien poistaminen on ollut METO:n alkuperäinen tarkoitus. Toinen esille nostettu haaste pitkälle integroidussa toiminnassa on johtosuhteiden ja vastuuviranomaisen roolin hämärtyminen. Tästä johtuen integroidut toimintamallit edellyttävät useiden vastaajien mielestä suunnittelua ja valmistelua, yksi vastaaja jopa piti mallia kalliina ja työläänä.

Organisoitu yhteistyö arvioitiin melko tehokkaaksi ja kustannustehokkaaksi tukimuodoksi, tosin käytännön kokemuksia tästä tukimuodosta on varsin vähän ja vastaajien kommenteissa käsiteltiin ainoastaan merivoimien öljyntorjuntavalmiutta. Vain kaksi vastaajaa näki menettelyssä ristiriitaisuuksia, mutta sanallisissa kommenteissa mahdollisia ristiriitoja tuotiin enemmän esille. Yhden väittämän mukaan toisen hallinnon alan omistajuus aiheuttaa väistämättä monimutkaisia järjestelyjä mm. resursoinnin toteutuksessa. Lisäksi suorituskykyjen päällekkäiset käyttötarpeet saattavat aiheuttaa haasteita. Öljyntorjuntavalmiuden osalta suorituskyvyn omistajuus on kuitenkin selkeää ja yksiselitteistä ettei todellisista ristiriidoista ole kysymys.

Tehottomimmaksi ja ristiriitaisimmaksi tukimuodoksi vastaajat arvioivat organisoimattoman tukemisen. Meripelastustehtävien toteutus perustuu kuitenkin monilta osin organisoimattoman tukemisen kautta käyttöön saatavien suorituskykyjen toimintaan. Useampi vastaaja arvioi, että usein kehittyneen yhteistoiminnan tai tuen lähtökohtana on ollut organisoimattomasta tuesta tunnistetut toimintamallit ja siinä mielessä avoin ja vapaasti kehittyvät toimintamuodot ovat hyväksyttäviä ja jopa toivottaviakin.

Tahattomalla toiminnalla nähtiin myös olevan heikkouksia, jotka voivat aiheuttaa jopa tarkoituksettomasti kustannustehotonta toimintaa, esim. viranomaisten valvonnan keskittyessä samalle suppealle alueelle samanaikaisesti. Lisäksi vastauksissa tuotiin esille organisoimattoman tuen epäluotettavuus ja jopa kyseenalaistettiin malli tukimuotona.

Tukimuotojen merkityksellisyyden arvioinnin jälkeen vastaajia pyydettiin arvioimaan tukimuotojen merkityksen mahdollisia muutoksia skenaarioista johdettujen tulevaisuusteiesien toteutuessa. Vastausvaihtoehdot olivat yksinkertaisesti, että tukimuodon merkitys kasvaa tai vähenee. Vastausaineistosta on koostettu kaavio 3.



Kaavio 5. Viranomaistuen muotojen merkityksen muutokset skenaarioissa.

Skenaariokuvauksissa, jossa Suomen taloudellinen tilanne merkittävästi heikkenee kaikkien tukimuotojen merkitys kasvaa. Vastaajien perusteluissa yhteistoiminta ja viranomaisten väliset tukimuodot olivat keskeinen keino parantaa viranomaistoiminnan kustannustehokkuutta.

Ilmaston ääri-ilmiöiden lisääntyessä ja niiden vaikutusten kasvaessa edellytetään kaikkien viranomaisresurssien käyttöä ja siten kaikkien tukimuotojen merkitys kasvaa. Virka-apun ja organisoidun tuen merkitykset kasvavat muita muotoja enemmän. Tämä johtuu todennäköisesti uhkan yllätyksellisyydestä ja ennalta arvaamattomuudesta, jolloin viranomaistukimuotojen tulee olla joustavia ja pääsääntöisesti lyhyt kestoisia.

Kansainvälisen viranomaisyhteistyön lisääntyessä organisaatioiden väliset syvälle toimintaan juurtuneet tukimuodot kasvattavat merkitystään. Jokapäiväisiksi muodostuneet kokonaisvaltaiset kansalliset toimintamallit kantavat yli kansainvälisen integraation. Vastaavasti kansallisen virka-apu menettelyn voi arvioida korvautuvan osin kansainvälisellä viranomaisyhteistyöllä.

Kansainvälisen viranomaisyhteistyön heiketessä kaikki kansalliset yhteistyömuodot kasvattavat merkitystään. Vaikka kansallisen viranomaisyhteistyön ei voi katsoa suoraan olevan riippuvainen kansainvälisestä kehityksestä, voidaan kansainvälisen yhteistyön heikentyessä viranomaisten tiedonvaihtoa ja suorituskykyvajeita osittain paikat kansallisten viranomaisten parantuneella yhteistyöllä.

Suomen taloustilanteen parantuessa ja yhteiskunnallisiin toimintoihin osoitettavissa olevien resurssien lisääntyessä tukimuotojen kehityksestä oltiin monilta osin erimielisiä. Ainoa tukimuoto, jonka merkityksen arvioitiin kokonaisuudessaan kasvavan, oli organisoitu tukeminen, kaikkien muiden muotojen merkityksen arvioitiin vähenevän. Yleisin perustelu tuen merkityksen vähenemiselle oli, että riittävät resurssit eivät pakota yhteistoimintaan ja uudenlaisten toimintamallien etsimiseen vaan jokainen viranomainen kykenee itsenäisesti täyttämään omat tehtävänsä. Toisaalta esitettiin myös näkemys, että lisääntyvät resurssit nimenomaan parantavat tukemismahdollisuuksia, koska resursseja riittää omien ydintehtävien lisäksi myös muiden viranomaisten tukemiseen.

Myös teema, jossa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta poistetaan sotilaallinen uhka ja puolustusvoimat transformoidaan monialaiseksi kriisiorganisaatioksi, jakoi vastaajien mielipiteitä tukimuotojen merkityksistä. Kuten kansainvälisen integraation syventyessä, myös tässä teemassa merkitystään kasvattivat eniten organisaatioihin syvälle juurrutetut toimintamallit ja virka-apu sekä organisoimaton tukeminen jäivät merkityksiltään vähäisemmiksi.

Teema, jossa terrorismin ja sen kaltaisen toiminnan uhka merkittävästi kasvavat Suomessa lisää kaikkien tukimuotojen merkitystä. Erityisesti tilanteissa, joissa aseellisen voimankäytön merkitys ja todennäköisyydet kasvavat, arvioitiin puolustusvoimien suorituskykyjen olevan erittäin hyödyllisiä muiden viranomaisten tukemiseksi.

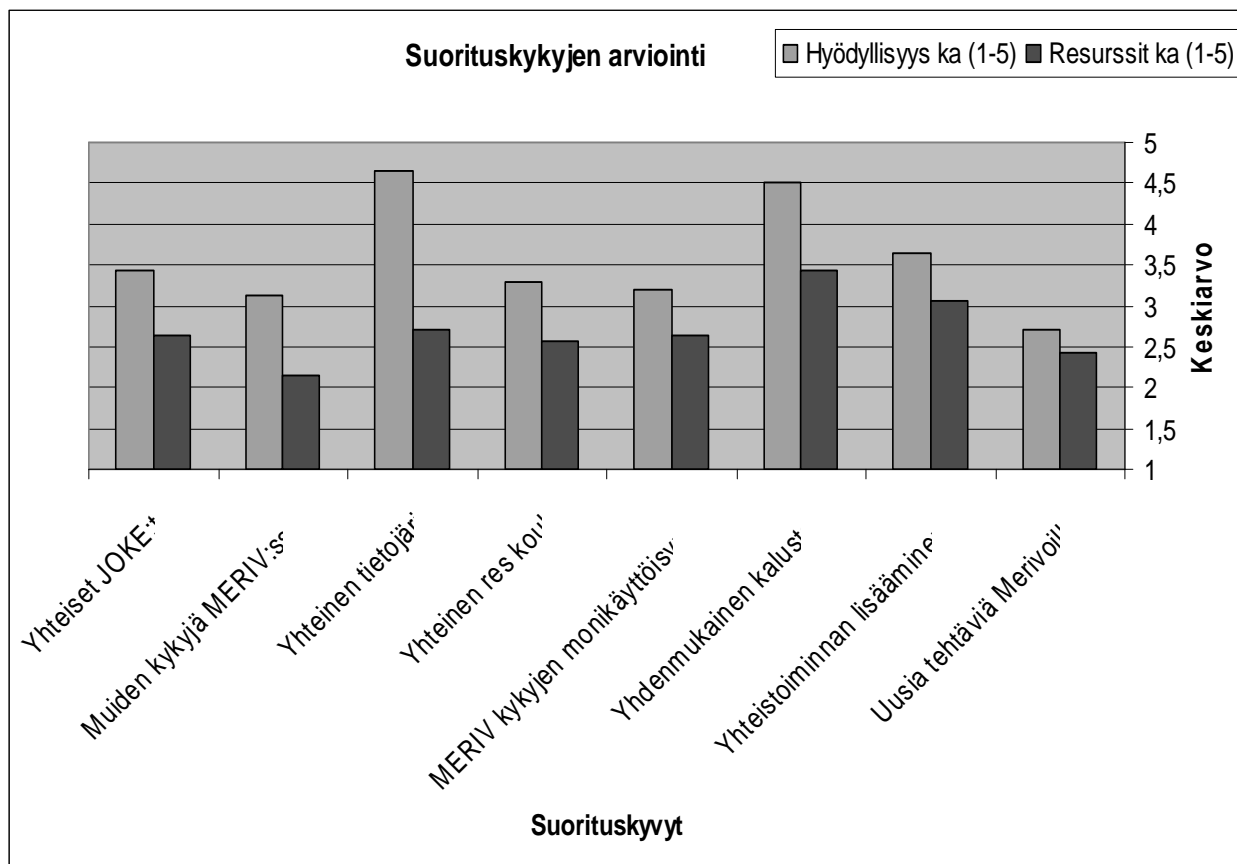
Keskeisin johtopäätös tukimuotojen kehittymisestä skenaarioiden muodostamissa teemoissa on että viranomaisten välinen yhteistoiminta kasvattaa merkitystään lähes kaikissa olosuhteissa tulevaisuudessa. Vastaajien vastaukset jakaantuivat ainoastaan teemoissa, joissa taloustilanne paranee merkittävästi tai sotilaallinen uhka poistetaan Suomen turvallisuuspolitiikan perusteista. Muissa teemoissa vastausjakaumaa voi hyvin yhtenäisenä.

Organisoitu tukeminen kasvatti laajimmin merkitystään kaikissa teemoissa ja vastaavasti organisoimattoman tukemisen merkityksen kasvu arviointiin kauttaaltaan vähäisimmäksi. Vastauksia ei voi myöskään pitää kovin yllättävinä.

Tukimuotojen paremmuuden tai hyödyllisyyden suoranainen vertaaminen kyselyn vastausten perusteella ei ole kuitenkaan yksiselitteistä. Ensinnäkin kysymyksillä kartoitettiin ainoastaan tukimuodon merkityksen muutosta, ei tukimuodon merkitystä sinänsä. Toiseksi muutosta arvioitiin suhteessa vain yhteen tulevaisuusteemaan eikä kokonaiseen skenaariokehitykseen.

4.4 Suorituskykyjen ja niiden käytön kehittäminen

Kyselyn viimeisessä osiossa kysyttiin vastaajien näkemyksiä skenaarioiden laadinnan yhteydessä esiin nousseiden suorituskykymuotojen kehittämisen hyödyllisyydestä vastaajan hallinnon alalle sekä kehittämisen edellyttämiä resursseja. Kehityskulkuja ei sidottu kyselyssä mihinkään tiettyyn tulevaisuusskenaarioon tai niistä johdettuun tulevaisuusteemaan vaan niitä pyydettiin arvioimaan yleisinä vaihtoehtoina. Vastausten keskiarvoista muodostettu koonnos on kaaviossa 4. Vastausten mediaanit eivät eroa merkittävästi keskiarvoista, keksimäärin vain noin 0,25 pistettä.



Kaavio 6. Koonnos suorituskykyjen arvioinneista

Arvioinnissa käytetyt vastausvaihtoehdot olivat hyödyllisyys:

- 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = hyödyllistä
- 4 = melko hyödyllistä
- 5 = erittäin hyödyllistä

ja resurssit:

- 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = ei edellytä mitään muutoksia resursoinnissa
- 5 = tuottaa resurssisäästöjä

Tarkasteltaessa vastauksia yksinomaan kvantitatiivisin perustein hyödylliset ja resurssivaatimuksiltaan mielekkäät suorituskyykyvaihtoehdot ylittävät lukuarvon 3 molempien ominaisuuksien osalta. Tällaisiksi arvioituja suorituskyykyjä ovat ainoastaan viranomaisten yhdenmukainen kalusto sekä yhteistoiminnan lisääminen.

Kaikkien suorituskyykyjen hyödyllisyysarvioiden keskiarvo oli 3,57. Hyödyllisimmäksi arvioitiin viranomaisten yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen, jonka yli 90 % vastaajista arvio melko tai erittäin hyödylliseksi ja vain 7 % ei pitänyt yhteistä tietojärjestelmää kovin hyödyllisenä. Vastaajien arviot yhteisen tietojärjestelmän edellyttämistä resursseista erosivat melkoisesti; 14 % arvioi yhteisen järjestelmän tuottavan säästöjä, mutta suurin osa 43 % arvioi järjestelmän edellyttävän runsaasti lisäresursseja.

Yhteistä tietojärjestelmää kannattavissa argumenteissa tuotiin esille mm. METO:n tuottaman yhteisen meritilannekuvan hyötyjä, mutta korostettiin myös että järjestelyjä tulee tarkastella alueellisista lähtökohdista. Vastaavasti kriittisissä arvioissa argumentointiin laajan ja monialaisen tietojärjestelmän olevan taloudellinen mahdottomuus toteuttaa laajemmassa mittakaavassa.

Yhteisten johtoportaiden kehittäminen jakoi vastaajien näkemyksiä kaikista laajimmin. 29 % piti niiden kehittämistä erittäin hyödyllisenä ja 21 % melko hyödyllisenä. Saman suuruinen osuus vastaajista piti keskuksia vain hyödyllisinä ja 29 % ei pitänyt keskuksia hyödyllisinä. Lisäksi valtaosa vastaajista piti yhteisten keskusten perustamista resurssivaatimuksia lisäävinä.

Organisoidun tukemisen saamat positiiviset arviot kyselyn edellisessä osiossa, eivät korreloineet suorituskyykyjen kehittämisosiossa arvioitaessa muiden viranomaisten käyttöön tarkoitettujen suorituskyykyjen organisoimista merivoimiin. Järjestelyä pidettiin korkeintaan hyödyllisenä (3,14) ja jopa 36 % vastaajista arvioi järjestelyn ei hyödylliseksi. Lisäksi organisoituja suorituskyykyjä pidettiin yleisesti resurssivaatimuksiltaan melko kalliina (2,14) ratkaisuna. Perusteluina esitettiin mm. päätösvaltakysymykset päällekkäisten tarpeiden ilmetessä sekä joidenkin hallinnonalojen vaatimus suorituskyykyjen jatkuvasta ja keskeytyksettömästä saatavuudesta. Esitettiin myös näkemyksiä että tämänkaltaiset järjestelyt syövät merivoimilta resursseja ja sen omista päätehtävistä.

Asevelvollisuuden muuttaminen laaja-alaiseksi turvallisuuskoulutukseksi ja eri viranomaisille reservin muodostaminen arvioitiin perusajatuksestaan hyödylliseksi (3,29). Vastausten argumenttien perusteella perusajatusta tulkittiin kuitenkin hyvin monella eri tavalla. Osa vastaajista tulkitsi että mallissa puolustusvoimat toteuttaa ja toimeenpanee kaikkien viranomaisten tarpeet täyttävän koulutuksen, jolloin epäiltiin ensisijaisesti annettavan koulutuksen laatua ja sisältöä. Osa vastaajista epäili viranomaisten reserviyksiköiden tarvetta kokonaisuudessaan ja toisaalta puolustushallinnon näkökulmasta kritisoitiin koulutustehtävän irrallisuutta omista ydintehtävistä. Laaja-alaisen koulutuksen puolesta argumentointiin kokonaismaanpuolustuksen periaatteen näkökulmasta sekä sen arvioitiin edesauttavan julkishallinnon perustehtäviin rekrytoimista. Vastaajat arvioivat yhteisen reservin kouluttamisen lähtökohtaisesti edellyttävän lisäresursseja.

Merivoimien suorituskykyjen kehittäminen aikaisempaa monikäyttöisemmäksi arvioitiin hyödylliseksi, eikä vastausjakauma ollut kovin suuri. 50 % vastaajista arvioi, ettei monikäyttöisyyden parempi huomioiminen edellytä lisäresursseja ja 14 % arvioi sillä saavutettavan jopa kustannussäästöjä. Edellytettävien resurssien keskiarvoa alentaa kuitenkin 21 % vastaajien osuus, joka ei näe monikäyttöisyyden lisäämisen olevan realistisesti toteutettavissa. Argumenteissa pelättiin monikäyttöisyyden tekevän suorituskyvyistä kokonaisuudessaan käyttökelvottomia ja kannattavissakin argumenteissa todettiin, että monikäyttöisyydellä tulee olla rajat.

Vastaajat arvioivat erittäin yhtenäisesti yhteisen materiaalin hankinnan erittäin hyödylliseksi suorituskykyjen kehittämisen kannalta. Lisäksi vastaajat olivat lähes yhtä mieltä, että materiaalihankintojen yhdistäminen on toteutettavissa nykyisillä resursseilla (57 %) tai sillä saavutetaan jopa säästöjä (29 %). Heikkouksina esitettiin mahdollisen byrokratian lisääntyminen ja toisaalta vaatimuksista lipsumisen yhteisen edun nimissä. Osa toi argumentoinnissaan esille vielä pidemmälle ulottuvia yhteistyömuotoja, kuten materiaalin huoltojen sekä logistisen ja teknisen tuen yhdistämisen.

Vastaajat arvioivat yleisen viranomaisten välisen yhteistoiminnan lisäämisen, kuten yhteinen varautumissuunnittelu ja harjoitustoiminta, sekä hyödylliseksi että resursseja säästäväksi toimintamalliksi. Argumenteissa korostui kaikkien osapuolien sitoutuminen toimintaan, joka edellyttää molemmin puolta hyötymistä yhteistoiminnasta. Toinen keskeisin haaste tässä kehityksessä liittyy sitoutumisen lisäksi kustannusten jakamiseen viranomaisten välillä. Toistaiseksi yhteistoimintaan on osallistuttu omin resurssein ja omien tarpeiden kannalta järkevästi mitoitettuna, argumenteissa esitettiin että tätä toimintamallia voisi jatkossa muuttaa.

Ainoastaan muiden viranomaisten tehtävien osoittamista merivoimille ei pidetty hyödyllisenä (arvio 2,71) kehityskulkuna. Lisäksi sen arvioitiin edellyttävän lisäresursointia. Yksi vastaajista jopa esitti päinvastaista kehitystä, jossa merivoimien ja muiden merellisten turvallisuusviranomaisten tukitehtävät ulkoistetaan yhdelle yhteiselle meriviranomaiselle, joka tarvittaessa integroituu poikkeusoloissa maanpuolustukseen.

4.5 Johtopäätöksiä kyselyaineistosta

Kyselyn toteutus Delfoi-menetelmällä osittain epäonnistui, koska vastaajapaneelin aktiivisuus pieneni toisella ja kolmannella kierroksella. Vaikka vastausprosentti on yli 40 % kyselyn luotettavuutta heikentää ympäristöviranomaisten ja osittain pelastusviranomaisten vastausten puuttuminen toiselta ja kolmannelta kierrokselta. Lisäksi vastaajien halukkuus argumentoida vastauksissa väheni kierros kierrokselta.

Vastausprosentin pienenemiseen oli varauduttu tekemällä kyselyn ensimmäisestä osiosta laaja ja kattava. Toisen kierroksen vastausten kutistuminen ei mahdollistanut paneelin sisäistä vuorovaikutusta ja vastausten iteratiivinen kehittyminen ei ollut käytännössä mahdollista.

Keskeisin huomio kyselystä on kaikkien hallinnonalojen yhteinen näkemys viranomaisyhteistyön tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä periaatteellisella tasolla. Tämän näkemyksen voi yleistää olevan vallitseva kanta myös skenaarioista johdetuissa erilaisissa tulevaisuusteemoissa.

Huomion arvoista on kuitenkin, että näkemykset eivät ole yhtä positiivisia ja kannattavia tarkasteltaessa niitä käytännön esimerkkien kautta. Erityisesti sellaiset viranomaistuen mallit, joista ei ole olemassa käytännön kokemuksia herättivät vastaajissa melkoisia ennakkoluuloja ja niiden hyödyllisyyteen suhtauduttiin varsin varauksellisesti.

Periaatteellisissa tarkasteluissa viranomaisten tukemisella ja yhteistyöllä nähtiin saavutettavan kustannustehokkuutta ja jopa resurssisäästöjä, mutta käytännön esimerkkejä tarkasteltaessa vastaajien näkemykset olivatkin huomattavasti kriittisemmät. Erityisesti jos viranomaisyhteistyön kehittäminen edellytti organisatorisia tai rakenteellisia muutoksia viranomaiskenttään., vastaajat arvioivat säästöjen sijasta muutosten edellyttävän lisäresursseja. Pienen poikkeuksen arvioissa tekivät sellaiset ”ulkopuolisemmat” arvioijat, joiden omaan hallinnonalaan esitetty kehitysidea ei juuri koskettanut. Kyselyllä ei kyetty arvioimaan kuinka pitkistä aikaperspektiivistä katsottuna vastaajat resurssitarvetta tarkastelivat.

Kyselystä vedettäviä johtopäätöksiä tulee arvioida varsin varauksellisesti, myös toisen kierroksen osittaisesta epäonnistumisesta johtuen. Ensimmäisen kierroksen vastaaminen on monilta osin lyhyesti ja tulkinnanvaraisesti perusteltua, eikä niissä ole huomioitu muiden vastaajien esittämiä näkökulmia. Näin ollen monia sanallisiakin perustelua voi pitää hyvin subjektiivisina ja kapea-alaisesta näkökulmasta tehtyinä.

5 POHDINTA

Pohdinta-lukuun on koottu tutkimuksen jatkokäytön kannalta hyödyllisiksi arvioituja havain-
toja ja johtopäätöksiä.

Ensimmäiseksi on arvioitu kuinka hyvin tässä tutkimuksessa tehty viranomaistuen toimintaympäristön määrittely ja raja-
aus onnistui ja miten sitä tulisi tulevaisuudessa edelleen kehittää viranomaisten välisen vuorovaikutuksen edesauttamiseksi. Toiseen johtopäätös-
lukuun on koottu keskeisimmiksi arvioidut turvallisuusympäristön megatrendit ja heikot signaalit, joiden huomioiminen jatkotutkimuksissa tai turvallisuustoimijoiden yhteistoiminnan kehittämisessä voi olla hyödyllistä ja tarpeellista. Kolmanneksi on koottu tämän tutkimuksen perusteella kan-
natettaviksi ilmenneet viranomaistuen käytännön kehittämismahdollisuudet huomioiden kuitenkin niihin liittyviä riskejä tai heikkouksia. Neljänneksi on arvioitu erityisesti skenaario-
työskentelyn ja delfoi-menetelmän käytön onnistumista tässä tutkimuksessa. Lopuksi on koottu esitys tämän tutkimuksen perusteella suositeltavista toimenpiteistä merivoimien viranomaistuen kehittämiseksi tulevaisuuden tarpeita silmällä pitäen.

5.1 Viranomaistuen toimintaympäristö

Tässä tutkimuksessa viranomaistuen toimintaympäristön määrittely tehtiin käyttämällä laajaa turvallisuuskäsitettä määrittelyn lähtökohtana. Asiatuntijakyselyn perusteella toimintaympäristön määrittelyn lähtökohdaksi laaja turvallisuuskäsite sopii hyvin. Turvallisuus ja sen tuottamisen tarpeet ymmärretään eri viranomaisten piirissä laajasti katsottuna samansisältöisenä, mutta sen keskeisissä alakäsitteissä on enemmän eriäviä tulkintoja.

Keskeisimmät erot ovat turvallisuuskonteksteissa ja turvallisuutta uhkaavien tekijöiden määrittelyssä eli uhkissa. Kaikille viranomaisille on yhteistä että he tuottavat turvallisuutta ensisijaisesti kansallisessa turvallisuuskontekstissa, lisäksi jokaisella viranomaisella on ainakin toinen merkittävä turvallisuuskonteksti, jonka piirissä he toimivat. Viranomaisten toiminnan jakaantuminen eri turvallisuuskontekstien alueille on osoitus siitä, että viranomaistoiminnot ja niiden ydintehtävät on pääosin onnistuttu rakentamaan välttämällä päällekkäisiä tehtäviä ja ydin-
toimintoja. Toimintojen jakaantuminen eri konteksteihin mahdollistaa YETT-strategian periaatteiden mukaisen johtoviranomaisen määrittämisen erilaisissa häiriötilanteissa ilman turhia ristiriitaisuuksia.

Kuitenkin mentäessä syvemmälle viranomaisten toiminnan periaatteisiin niiden väliset erot kasvavat. Keskeisin yksittäinen ero viranomaisten välillä on turvallisuuden tuottamisen lähtökohtana olevan turvallisuutta uhkaavan tekijän arvioinnissa. Tässä sotilaallisen uhkan määrittely eroaa huomattavasti muiden viranomaisten määrittelyistä, kuten yksi vastaaja toteaa argumentissaan: *”Perinteisesti sotilaallisia uhkia peilataan eri tahojen kannalta. Toisaalta yhteistyö muiden viranomaisten kanssa esim terrorismin torjunnassa edellyttää myös muunlaista uhkien arviointia. Mutta näiden uhkien arvioinnin vetovastuu tulee olla muilla kuin sotilailla. Eli kullakin on oma erikoisosaamisalueensa, josta tulee pitää kiinni. Muuten kaikki tekevät samoja asioita.”*

Tämä eroavaisuus vahvistaa jo turvallisuuskontekstien yhteydessä todettua viranomaisten selkeää vastuu- ja roolijakoa, mutta toisaalta se saattaa olla myös akillen kantapää, joka hankaloittaa ja vaikeuttaa viranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja toistensa ymmärtämistä.

Kolmas ja ehkä vaikuttavin eroavaisuus merivoimien ja muiden tähän tutkimuksen osallistuneiden viranomaisten välillä tuli esille turvallisuuden tuottamisen periaatteita tarkasteltaessa. Sallisen vastuuperiaatteesta eri organisaatiot olivat samaa mieltä, mutta samankaltaisuus- ja läheisyysperiaatteiden kohdalla todettiin merivoimien ja puolustusvoimien yleensä olevan varsin keskusjohtoinen organisaatio, jolle on ajoittain hankalaa huomioida alueelliset tai paikalliset erot viranomaisyhteistyössä.

Viranomaistuen toimintaympäristön määrittelemisen teoreettisesti käsitteiden avulla on mahdollista, mutta nyt tehdyn määrittelyn avulla oli hankala pureutua käytännön taktisella tasolla toteutettavaan viranomaisyhteistyöhön. Kiinnostava vaihtoehto määritellä toimintaympäristö voisi olla tehdä se organisaatorakenteiden avulla. Tällöin voi kuitenkin olla vaikea pysyä vaapaana nykyisistä organisaatorakenteista tarkasteltaessa ilmiön kehitystä tulevaisuudessa, vrt. esim. Mika Mannermaan trendiajattelu¹⁴⁴. Nyt tehty toimintaympäristön määrittely palvelee paremmin jatkotyöskentelyä, mikäli työtä jatketaan käsitteiden määrittelyllä viranomaisyhteistyön yhteisen kielen löytämiseksi.

144 Mika Mannermaa 2004 Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus s.23-26

5.2 Tulevaisuuden turvallisuuden megatrendejä ja heikkoja signaaleja

Muutama keskeinen tulevaisuuden turvallisuuteen vaikuttava trendi säilyi läpi tutkimusprosessin. Megatrendeinä näistä voidaan pitää ainakin globalisaatiota sekä ainakin jossain muodossa jatkuvaa ja tiivistyvää valtioiden välistä integraatiota. Kolmas megatrendi on kokonaisvaltaisen vuorovaikutuksen ja riippuvuussuhteiden merkitysten lisääntyminen kaikilla toiminnan tasoilla. Tämä tarkoittaa, ettei viranomaiset tai mitkään toimijat kykene tulevaisuudessa toimimaan yksinään, vaan kaikessa toiminnassa on huomioitava asioiden moniulotteisuus. Turvallisuuskysymyksiin vahvasti vaikuttava trendi on myös ilmastonmuutos, mutta sen nostaminen turvallisuuden megatrendiksi Suomessa ei ole perusteltua, ainakaan tämän tutkimuksen perusteella.

Trendejä kiinnostavampia ja hyödyllisempiä ovat heikot signaalit, joihin varautuminen on helpommalla ja kannattavampaa kuin trendien korostaminen. Tämän tutkimuksen perusteella seuraavia ilmiöitä voidaan pitää eräänlaisina heikkoina signaaleina 20 vuoden aikaperspektiivissä ja siten niiden huomioiminen tulevaisuuteen katsovissa tarkasteluissa voi olla hyödyllistä kokonaisturvallisuuden tuottamiseksi.

Turvallisuushkille yhteinen ja ilmeinen kehitys tulevaisuudessa on niiden muuttuminen vaikeammin ennalta tunnistettaviksi ja määriteltäviksi. Uhkien kehityksessä todennäköisintä on, että globalisaation megatrendiin kiinteästi liittyen terrorismin, väkivaltaisen aktivismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksen lisääntyminen Suomessa on mahdollista. Tämä ilmiö korostuu, mikäli maailman politiikan ja talouden keskeiset toimijat ovat blokkiutuneiden valtioiden muodostamia liittoja tai yhteisiä organisaatioita. Tällaisessa kehityksessä Suomi saattaisi joutua eräänlaisen välillisen hyökkäyksen kohteeksi tahtomattaan ja jopa ennalta arvaamattomasti.

Uhkiin liittyvä heikko signaali on Venäjän roolin ja aseman muutos suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa. Yleisesti tiivistyvää kansainvälistä integraatiota yhdessä valtioiden välisten riippuvuussuhteiden lisääntymisen kanssa pidetään valtioiden välisten sotilaallisten kriisien todennäköisyyttä vähentävänä ilmiönä. Miksi Venäjä tekisi tässä tapauksessa poikkeuksen? Venäjän asemaa suomalaisen turvallisuuspolitiikan keskiössä ei pidä pitää muuttumattomana, vaan Venäjää ja sen kehitystä pitää katsoa avarakatseisesti. Edelleen Suomi saattaa seurata 1990-luvulla alkanutta ja Länsi-Euroopassa jo tapahtunutta asevoimien transformaatiota. Tämän seurauksena puolustusvoimien ja merivoimien ydintehtävät joutuisivat murrokseen ja sotilaallisten suorituskykyjen kehittämisen lähtökohdat muuttuisivat merkittävästi. Tällaisessa kehityksessä viranomaisyhteistyön ulottuvuus kasvattaa vääjäämättä merkitystään.

Kokonaisuudessaan on merkillepantavaa, ettei skenaariotyöskentely tuottanut arvioita kokonaan uusista uhkista tai riskeistä suomalaisen yhteiskunnan turvallisuudelle tulevaisuudessa. Kaikki uhkat tai riskit, joita skenaarioihin liitettiin, olivat jo tänä päivänä tunnistettuja ilmiöitä tai tekijöitä. Mielenkiintoista on myös havainto, että kaikki uhkat ja riskit esiintyivät jossain muodossa kaikissa skenaarioissa, ainoastaan niiden väliset merkitykset vaihtelivat skenaarioittain joko todennäköisyyden tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mukaan.

Viranomaistoiminnan kehitystä ohjaa uhkien lisäksi voimakkaasti myös tehty politiikka ja turvallisuuden tuottamiseen käytettävät resurssit. Globalisaatio-integraatio megatrendin seurauksena valtioiden merkitys turvallisuustoimijoina saattaa vähetä ja valtaosa turvallisuuden tuottamisesta saatetaan keskittää koordinoitavaksi laajasti esim. EU:n, NATO:n tai vastaavan organisaation toimesta.

Toisaalta on myös ilmeistä, että julkisessa hallinnossa käydään tulevaisuudessa kiihkeämpää kamppailua taloudellisista resursseista, jonka seurauksena voi olla ainakin kaksi merkittävää kehitystä: 1) julkinen sektori supistaa ja keskittää toimintojaan ja tehtäviään turvallisuuden tuottamiseksi ja 2) yksityiset tai kolmannen sektorin toimijat ottavat enenevässä määrin vastuuta turvallisuuden tuottamisesta tulevaisuudessa.

Heikkona signaalina on myös nähtävä tulevaisuuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet. On käytännössä mahdotonta arvioida nykypäivänä minkälaisia mahdollisuuksia teknologia tarjoaa turvallisuustoimijoille 2030-luvulla, mutta on ilmeistä että visionäärittömästi teknologiaan suhtautumalla turvallisuusviranomaiset eivät kykene vastaamaan tulevaisuuden yhteiskunnan turvallisuuden tuottamisesta. Tässä mielessä asiantuntijapaneelin näkemykset viranomaisten yhteisistä tietojärjestelmistä tai suorituskykyjen monikäyttöisyyden kehittämisestä tuntuivat yllättävän nuivilta ja nykypäivään sidotuilta.

5.3 Viranomaistuen kehittämismahdollisuuksia ja niihin liittyviä riskejä

On ilmeistä, että viranomaistuen muodot kategorisina ja rajaavina mekanismeina eivät ole elinkelpoisia sellaisenaan yli 20 vuoden aikaperspektiivissä. Kehitettävien viranomaistukijärjestelyjen tulee perustua ainakin, jossain määrin vastavuoroisuuteen, jossa molemmat tai kaikki osapuolet kokevat saavansa hyötyjä. Tämä päätelmä on tehtävissä tarkasteltaessa erityisesti virka-apumenettelyn saamaa kritiikkiä.

Toinen virka-apumenettelyn keskeinen ongelma on viranomaisten välisen tiedon vaihdon järjestelyt, tukea tarvitseva ei aina osaa pyytää tukea tai tiedä mitä tukea olisi saatavilla, eikä tuettava osaa myöskään tarjota kaikkea tukea.

Sellaiset yhteistyömekanismit, joissa viranomaisten välille syntyy aitoa vuoropuhelua ja joilla on saavutettavissa molemminpuolisia hyötyjä, ovat jatkokehittämisen arvoisia. Tämän tutkimuksen perusteella parhaiten toimiva ja erilaisten tulevaisuusvaihtoehtojen kulutuksen kestävä mekanismi on organisoitu tukeminen, josta periaatteellinen malli on löydettävissä ympäristöviranomaisten tavasta organisoida öljyntorjuntakyky eri viranomaisten organisaatioihin. Tämän mallin mukaisten suorituskykyjen rakentamista kannattaa tulevaisuudessa selvittää aina suorituskykyjä rakennettaessa. merivoimissa tämä mekanismi tulee voida nähdä myös päinvastaisena mekanismina.

Perimmiltään kyseessä on yritysmaailmastakin tuttu ulkoistamisen periaate, jossa vain tarvittaessa tarvittava toiminto annetaan toisen organisaation ylläpidettäväksi ja hoidettavaksi. Organisoitu tukeminen noudattaa enneminkin suorituskykyjen organisoimista toimintaympäristöjen, olosuhteiden tai välineiden perusteella kuin nykyinen suorituskykyjen jako viranomaisten toimintojen ja lakisääteisten tehtävien perusteella. Lisäksi puolustusvoimat soveltuu hyvin tällaisen varautumisjärjestelyjen toteutukseen jo perustehtävänsä luonteen vuoksi. Tällaisen kehityksen riskinä on kuitenkin liian pitkälle viety suorituskykyjen monikäyttöisyys, joka voi tehdä suorituskyvyn rakentamisesta tai käytöstä lopulta mahdottoman.

Tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että viranomaisten kannattaa yhdistää voimavarojaan hankkiessaan suorituskykyjen edellyttämää kalustoa ja materiaalia. Yhdistämällä hankintoja saavutetaan varmasti kustannussäästöjä jo hankintavaiheessa, mutta ennen kaikkea materiaalin koko elinkaaren aikainen ylläpitäminen tulee halvemmaksi tehtäessä yhteistyötä. Keskeisin hyöty materiaalin yhteensopivuudesta tulee kuitenkin taktisten toimijoiden tasolla esim. samanlaiset radiot, veneet tai valvontavälineet helpottavat nimenomaan viranomaisten käytännön yhteistoimintaa.

Toinen kannatettava yhteistoiminnan muoto on kaikenlaisen käytännön yhteistoiminnan lisääminen. Yhteiset harjoitukset, tiedon vaihtoa edistävät yhteistoimintasopimukset ja -kokoukset edesauttavat yhteistoimintaedellytysten kehittämistä moniulotteisesti. Käytännön yhteistoiminta lisää myös organisaatioiden välistä informaalia verkottumista, joka usein mataltaa kynnystä avoimen vuoropuhelun käymiseksi.

Virka-apumenettelyyn liittyvän tiedon puutteen korjaamiseksi tutkimuksen perusteella voidaan väittää kannatettavaksi selvittää viranomaisten yhteisen tietojärjestelmän hankintaa. Vaikka tämän tutkimuksen asiantuntijat arvioivat tällaisen järjestelmän olevan resurssivaatimuksiltaan jopa mahdoton toteuttaa, ei tätä mahdollisuutta pidä sulkea kokonaan pois tunte-matta tulevaisuuden teknologian tarjoamia mahdollisuuksia. Yhteinen tietojärjestelmä herättää nopeasti kysymyksen yhteisistä johtoportaista tai tilannekeskuksista. Tämän tutkimuksen asiantuntijoiden näkemykset olivat erittäin ristiriitaisia, mutta alueellisten tai paikallisten ratkaisujen tarkasteleminen voi olla kannatettavaa.

Asevelvollisuuskoulutusjärjestelmän uudistaminen kaikille viranomaistahoille henkilöstöä tuottavaksi koulutusjärjestelmäksi sai vastaajilta jonkin verran kannatusta hyödyllisyyden näkökulmasta, mutta vastaavasti sen edellyttämiä resursseja voidaan vain epäillä ilman tarkempia toimintaskenaarioita.

Käsitys suomalaisen virnaomaisyyhteistyön edistyksellisydestä ja ainutlaatuisuudesta on monella tapaa virheellinen ja erittäin subjektiivinen. Kansainvälisten käytäntöjen vertailu ja tarkastelu voi avata aivan uusia näkemyksiä suomalaisiinkin järjestelyihin, kuten esim. ruotsalaisten GotSam-hanke, saksalaisten malli sotilasasiantuntijuuden liittämistä osaksi siviilihallintoa tai itävaltalaisien ratkaisu käyttää asevoimia pitkäkestoisesti, mutta kuitenkin tilapäisesti, toisen viranomaisen tukemiseen.

Kokonaisuudessaan viranomaisyhteistyön keskeisin haaste on yleisesti hyväksytyjen periaatteiden myyminen käytäntöön. Tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat kannattivat periaatteellisesti yhteistoiminnan kehittämistä, mutta suhtautuivat huomattavasti kriittisemmin tässä tutkimuksessa esitettyihin käytännön sovelluksiin. Tämä johtunee ensisijaisesti ihmisten ja organisaatioiden luonnollisesta halusta suojella itseään ja olemassa olevia rakenteita ainakin ulkopuolelta tulevilta muospaineilta.

Suuria muutoksia, mm. organisaatioissa, ydinprosesseissa tai resursseissa, edellyttävien ratkaisujen tekeminen ei onnistu viranomaisorganisaatioiden omin toimenpitein. Tällaiset vaatimukset on annettava viranomaisorganisaatioiden ulkopuolelta. Muutosprosesseja voidaan helpottaa parantamalla hyväksytyjen periaatteiden käytäntöön soveltamisen myymistä osallistuville organisaatioille ja niiden ihmisille.

5.4 Tutkimusasetelmasta ja menetelmästä

Tutkimus kyettiin toteuttamaan suunnitelman mukaista tutkimusasetelmaa ja hermeneuttista tutkimusotetta noudattaen. Valitut tutkimusperiaatteet eli vaiheittainen skenaariomenetelmä ja argumentoivan delfoin käyttö tukivat tutkimusasetelman mukaisen tutkimusprosessin toteuttamista hyvin.

Tutkimuksen keskeisin haaste liittyi skenaariotyöskentelymenetelmän käyttöön. Tutkimuksessa haluttiin olla mahdollisimman vapaita visioita rajoittavista tekijöistä, kuten nykyisistä organisaatorakenteista ja organisaatioiden omista visioista ja suunnitelmista. Tämän perusteella tutkimuksessa käytetyt skenaariot olivat Meristön luokittelun mukaisesti aiheskenaariota, jotka kattoivat varsin laaja-alaisesti yhteiskunnallisen kehityksen, mutta ne eivät yksistään tuottaneet riittävän tarkkoja kuvauksia taktisen tason suorituskykyjen toimintaympäristöstä.

Taktisen tason toimintaympäristön kuvaamiseksi edellytetään huomattavasti tarkempia skenaariokuvauksia tai jopa jonkinlaisia case-malleja, joissa suorituskyvyn käytettävyyttä kyetään aidosti arvioimaan ja analysoimaan. Tällaisia kuvauksia ovat Meristön määritelmän mukaiset toimintaskenaariot, joiden laatiminen on käytännössä mahdollista vasta aiheskenaarioiden ja missioskenaarioiden laadinnan jälkeen. Tämä edellyttää olemassa olevien organisaatioiden ja niiden laatimien skenaarioiden ja suunnitelmien liittämistä tutkimustyöhön.

Mikäli tutkimuksesta halutaan saada helposti hyödynnettävää hyötyä merivoimien suorituskykyjen kehittämiseksi, tulee tutkimuksella olla käytössään merivoimien itselleen laatimat missioskenaariot. Näitä skenaarioita voidaan halutessa peilata erikseen laadittuihin aiheskenaarioihin ja tämän pohjalta tutkimuksella olisi mahdollisuus tuottaa merivoimien käyttöön toimintaskenaarioita viranomaisten tukemisen kehittämiseksi.

On kuitenkin ymmärrettävää, että sotilasorganisaatioiden pitkän tähtäimen suunnittelun kulmakivinä ovat skenaariot ja niihin liittyvät missiot ovat turvaluokiteltua tietoa eikä niiden käyttö opinnäytetyönä laadittavissa tutkimuksissa ole järkevää. Tämä tosiasia huomioden skenaariota käytettiin tutkimuksessa alusta alkaen vain yhteiskunnallisen toimintaympäristön kuvaamiseen. Tähän tarkoitukseen skenaariot sopivat erinomaisesti.

Skenaarioiden osatekijät tai ulottuvuudet ovat lähes yksi yhteen samat kuin tutkimuksen viitekehysten perustana käytetyn laajan turvallisuuskäsitteen osatekijät. Tässä mielessä skenaariot ja viitekehys tukivat toisiaan hyvin.

Missio- ja toimintaskenaarioiden puuttuminen paikattiin tässä tutkimuksessa delfoi-menetelmällä toteutetulla asiantuntijakyselyllä. Osmo Kuusi on määritellyt onnistuneen delfoi-menetelmän käytön ominaisuuksiksi ainakin seuraavat tekijät:

- Onnistuminen asiantuntijapaneelin valinnassa,
- anonymi tosiasioiden perustuva argumentointi

- onnistuminen mielekkäiden kysymysten/teemojen etsimisessä
- strukturoitunut keskustelu ml. jatkuva keskustelun arviointi
- kyky koota systemaattisesti, kasautuvasti ja käyttäjäystävällisesti relevantteja argumentteja
- tuotetun aineiston relevanssista päätöksenteon kannalta¹⁴⁵

Asiantuntijapaneelin valintaa voi pitää tämän mittaluokan tutkimukselle onnistuneena. Tilastollisesti kyselyn vastausprosentteja voidaan pitää hyvinä ja varsinkin ensimmäisen kierroksen argumenttien määrää erittäin hyvänä. Paneelin puutteena voidaan pitää keskeisten organisaatioiden ulkopuolisen edustuksen puuttumista. Tällainen organisaatiosidonnaisuuksista vapaa tarkkailija olisi saattanut kyetä muita vastaajia objektiivisempaan argumentaatioon. Tosin tutkijan tulisi kyetä täyttämään tämä rooli.

eDelfoi-järjestelmä mahdollistaa periaatteessa anonyymin vastaamisen, mutta kuten kaikissa tietojärjestelmissä myös eDelfoi:ssa vastaaja ei voi välttyä ajatukselta että ainakin tutkijalla on mahdollisuus yksilöidä vastaukset ja argumentit. Tämä saattoi rajoittaa joiden vastaajien argumentointia. Toisaalta näin pienellä paneelilla anonyymiteetin säilyminen on argumentoinnissa muutenkin vaikeaa. Toisaalta tutkimusasetelman kannalta anonyymiteetin kunnioittaminen vei pois osan tutkimustulosten arvosta. Argumentin analysointi vastaajan edustaman organisaatioon suhteutettuna on kiinnostava tieto, mutta jota ei ole tässä tutkimuksessa voitu täysimääräisesti tehdä anonyymiteetin kunnioittamiseksi.

Kysymysten ja kyselyn teemojen valinnassa olisi voitu onnistua paremminkin. Paneelin vastasi kysymyksiin varsin homogeenisesti, eikä kysymysten asettelulla onnistuttu provosoimaan vastaajia kiihkeisiin argumentteihin. Tämä näkyi erityisesti keskustelun ja panelistien vuorovaikutuksen vähyytenä. Tähän oli lisäksi syynä tutkijan osaamattomuus ja turhan passiivinen ote strukturoidun keskustelun ylläpitämiseen eDelfoi:n avulla.

Argumenttien koostaminen onnistui hyvin, tosin panelistit eivät juurikaan muuttaneet kantojaan ensimmäisten argumenttien jälkeen. Argumenttien kasautuvuuden parantamiseksi tutkijan olisi pitänyt kyetä haastamaan ensimmäisellä kierroksella annetut argumentit hanakammin, jotta panelistit olisivat joutuneet antamaan näkemyksilleen lisäperusteita.

145 Osmo Kuusi 2003 teoksessa *Miten tutkimme tulevaisuutta?* s. 139-140

Koko tutkimusaineiston relevanttisuutta on vaikea arvioida irrallaan merivoimien omista tulevaisuuden visioista, mutta tällä tutkimuksella on ainakin koottu kattava näkemys, mitä merivoimien viranomaistuen mahdollisuuksista tulevaisuudessa ajatellaan.

eDelfoi on erittäin käyttäjäystävällinen ja helppokäyttöinen sovellus, jonka käyttöä voi suositella kaikenlaisten asiantuntijakyselyiden toteuttamiseen ja argumenttien keräämiseen. Kuitenkin delfoi-kyselyn toteuttaminen edellyttää kokemukseen perustuvaa kykyä hyvien kysymysten asettelemiseksi sekä aktiivista osallistumista prosessiin perusteltujen argumenttien saamiseksi. Lisäksi asiantuntijapaneelin jäsenten henkilökohtainen tunteminen antaa paremmat edellytykset argumentaation ylläpitämiseksi prosessin aikana. Näissä tekijöissä tässä tutkimuksessa epäonnistuttiin ainakin osittain tutkijan kokemattomuudesta johtuen. Lisäksi tutkijalla oli opiskelusta johtuen rajoitettavat mahdollisuudet osallistua aktiivisesti keskustelun käymiseen. Tässä mielessä delfoi-menetelmän käyttöä suunniteltaessa tutkimustyössä kannattaa tutkijan varata reservi-aikaa kunkin kyselykierroksen toteuttamiseen.

5.5 Esityksiä merivoimien suorituskykyjen käytettävyyden kehittämiseksi viranomaistukea varten.

Nyt tehdyllä tutkimuksella on tarkasteltu merivoimien viranomaistuen toteuttamismahdollisuuksia perinteisten turvallisuusviranomaisten kanssa. Puolustusvoimien nykyisiä lakisäätelisiä tehtäviä määriteltäessä ei määritelty yksiselitteisesti mitä organisaatioita tai tahoja muiden viranomaisten tukeminen-tehtävällä tarkoitetaan. Tämä rajauksen puuttuminen lienee tarkoituksellista, sillä tuella voidaan olettaa tarkoitettavan kaikkia yhteiskunnan turvallisuuden eteen työskenteleviä.

Tämä tutkimus osoittaa kuitenkin, että perinteiset suomalaiset turvallisuusviranomaiset eivät kata ydintehtävillään kaikkia turvallisuuden alueita vaan suomalaisen yhteiskunnan turvallisuuden tuottamiseen osallistuvat yhä enenevässä määrin myös julkiset liikelaitokset, yritykset sekä kolmannen sektorin vapaaehtoistoimijat. Merivoimien suhdetta näihin tahoihin kannattaa jatkossa tutkia ja selvittää enemmän.

Mikäli tulevaisuus kehittyy ilman rajuja murroksia, on viranomaisyhteistyön kehittäminen nykyisten toimintamallien perusteella luontevaa. Tutkimuksen mukaan on perusteltua, että merivoimat suhtautuu avoimesti alueellisella ja paikallisella tasolla tapahtuvaan virnaomaistoimintojen tiivistämiseen. Näitä voivat olla yhteistoimintaharjoitukset, tiedon vaihto sekä mahdollisesti yhteiset tietojärjestelmät tai toimitilat. Tässä kohtaa on myös tärkeää, että kehityksessä hyväksytään alueelliset erot erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja tarkasteltaessa. Laajemmassa mittakaavassa merivoimien ja edelleen puolustusvoimien kannattaa tiivistää materiaalista yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Rajujen ja organisaatioiden ydintehtäviä ja rakenteita muuttaviin muutoksiin ei tämän tutkimuksen mukaan olla valmiita ilman viranomaisten oman toiminnan ulkopuolelta käynnistyvää murrosta. Näihin murrokseen kannattaa kuitenkin varautua.

Erilaiset yhteiskunnalliset murrokset ovat hyvinkin mahdollisia seuraavien 20 vuoden aikana. Tällaisilla murroksilla on väistämättä vaikutus myös viranomaisten toimintakenttään. Keskeinen havainto on, nykyisillä järjestelyillä yhden viranomaisen toiminnan muuttuessa se vaikuttaa useiden muidenkin toimintoihin.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan väittää, että merivoimien kannattaa pysyä suomalaisen viranomaisyhteistyön eturivissä ja osallistua aktiivisesti METO-yhteistyön kaltaisten hankkeiden eteenpäin viemiseen sekä etsiä avarakatseisesti uudenlaisia organisoituja toimintamalleja kuten kansallisen öljyntorjuntakyvyn rakentaminen. Tällaisia malleja on löydettävissä ainakin pelastuslaitosten, tullin ja rajavartiolaitoksen kanssa.

Keskeisimpiä tämän tutkimuksen perusteella esitettäviä argumentteja on ajatus muutosten mahdollisuuden hyväksymisestä. Jopa kaikkein vankimpana perustana pidettyjen tekijöiden muuttuminen 20 vuoden aikaperspektiivissä on mahdollista. Muutosten mahdollisuuksien poissulkemisella on mahdollista, että keskeinen heikko signaali jää havaitsematta silloin kun sen vaikutukset on vielä huomioitavissa.

Kokonaisuudessaan tutkimus vahvistaa yleisesti vallitsevaa käsitystä suomalaisen viranomaisyhteistyön hyödyllisyydestä ja kyvystä tuottaa kustannustehokkaasti lisäarvoa turvallisuuden edistämiseksi. Tutkimuksen perusteella viranomaisten välinen yhteistyö on väistämätön välttämättömyys tulevaisuudessa yhteiskunnallisen turvallisuuden tuottamiseksi. Periaatteellisesta kannatuksesta huolimatta viranomaisyhteistyön käytännön sovellusten luominen kohtaa kuitenkin runsaasti varauksia tänä päivänä eri viranomaisten piirissä. Viranomaisyhteistyötä ei

voi vielä pitää itsenäisenä dynaamisena eteenpäin kulkevana prosessina, vaan sen eteenpäin vienti edellyttää osallistujilta aktiivisia toimenpiteitä..

Tämän perusteella merivoimien kannattaa huomioida omissa pitkántähtäimen suunnitelmissaan viranomaisyhteistyö aikaisempaa merkittävämmiin. Yksi toteutusmuoto voisi olla viranomaisyhteistyön toimintaskenaarioiden ja -strategioiden laatiminen ja siten merivoimat olisi edelleen viranomaisyhteistyön edelläkävijä puolustusvoimissa ja koko viranomaistoimijoiden kentässä.

LÄHTEET

1. JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1 Puolustusvoimien asiakirjat

Dosentit Auli Keskinen ja Rauno Kuusisto: Yhteiskunnallisten muutosten merkitys sodankäynnille - Globaalit skenaariot ja Suomen puolustusvoimien näkökulma 2030. Versio 2. 28.3.2007. TLL IV Viranomaiskäyttö.

Merivoimien Esikunta Operatiivinen osasto OPO-käsky 3.12.2007 TDD101: PV OPO-käsky D1.5: Merivoimien valmius ja sen säätely. TLLII Salainen. Asiakirjan eri osilla eri tietoturvaluokitukset (TLLII, TLLIII ja TLL IV).

Merivoimien Esikunta raportti 16.2.2007 DD1668: Merivoimien vuosiraportti 2006. TLL IV Viranomaiskäyttö.

Pääesikunta Operatiivinen osasto OPO-käsky 28.12.2007 AD32414: Puolustusvoimien tavanomainen virka-apu ja siihen rinnastettavat velvoitteet. TLLIV Viranomaiskäyttö

Pääesikunta Operatiivinen osasto OPO-käsky 28.12.2007 AD32420: Puolustusvoimien tavanomaisesta poikkeava virka-apu. TLLIV Viranomaiskäyttö.

Pääesikunta Turvallisuusosasto PAK01:02 16.12.2003: Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia.

1.2 Muut asiakirjat

Laki Puolustusvoimista 11.5.2007/551

1.3 Haastattelut

Aaltonen Matti, Meriliikenteen ohjaus toiminnon johtaja. Merenkululaitos. 24.11.2008

Honkanen Karoliina, erikoistutkija, Puolustusministeriö 15.1.2009

Lahti Ari, rikostarkastaja, Keskusrikospoliisi 28.11.2008

Mattila Isto, kommodori, Rajavartiolaitoksen esikunta 28.11.2008

Rannikko Kari-Pekka, eversti, Puolustusministeriö 27.11.2008

Saarin Mikko, komentaja, Suunnitteluosasto Merivoimien esikunta 27.11.2008

1.4 Kyselyt

”Merivoimat ja viranomaisten tukeminen normaalioloissa” -tutkimuksen asiantuntijakyselyjen vastausaineistot 2007-2008. Sähköpostiviestit ja niiden liitteinä olevat Microsoft Excel ja Word tiedostot tekijän hallussa.

”Merivoimat ja viranomaisten tukeminen 2030-luvulla” eDelfoi-kysely. Toteutettu www.edelfoi.fi palvelun avulla tammi-toukokuussa 2009. Kysymys- ja vastausaineistot tekijän hallussa.

2. JULKAISTUT LÄHTEET

Buzan Barry: *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd edition. Hemel Hempstead, Herts. Harvester Wheatsheaf, 1991.

Clarke John L. (edited): *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*. National defence University Press, Washington D.C. 2006

Euroopan union neuvosto: Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa. Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Bryssel 12. joulukuuta 2003. Kts esim. http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=FI&mode=g

Gadamer Hans-Georg: *Hermeneutiikka: Ymmärtäminen tieteissä ja filosofiassa*. Suomentanut Ismo Nikander. (2. painos 2005. Saksankieliset alkuperäisartikkelit vuosilta 1953–1980 sisältyvät Gadamerin teosten *Gesammelte Werke* osiin 2 ja 4.). Vastapaino 2004 Tampere.

Huttunen Mika ja Metteri Jussi(toim): *Ajatuksia operaatiotaidon ja taktiikan laadullisesta tutkimuksesta*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos Julkaisusarja 2, Taktiikan asiantietoa n:o 1/2008. Edita Prima Oy Helsinki.

Hämäläinen Timo (toim) SITRA:n julkaisu: *Kohti hyvinvoivaa ja kilpailukykyistä yhteiskuntaa*. Kansallisenennakointiverkoston näkemyksiä Suomen tulevaisuudesta. Picaset Oy 2006.

Kamppinen Matti (toim), Osmo Kuusi (toim) ja Sari Söderlund (toim): *Tulevaisuudentutkimus – perusteet ja sovelluksia*. Suomalaisen kirjallisuuden seura. Kirjakas/Tallprint 2002.

Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja nro 3/2006, toim Ville Lauttamäki: *Uhkien ennakointia ja hyvinvoinnin kehittämistä - Raportti vuosien 2003-2006 aikana toteutetun Tulevaisuus ja turvallisuus: Poliisin toimintaympäristön muutoksessa (POLTU) -hankkeen kulusta ja tuloksista*.

Mandel Robert: *Global Threat - Target-Centered Assessment and Management*. Greenwood Publishing Group inc., Westport United States 2008.

Mannermaa Mika: *Heikoista signaaleista vahva tulevaisuus*. 2. painos. WS Bookwell Oy Porvoo 2004.

Mäkinen Kalevi: *Strategic Security - A Constructivist Investigation of Critical Security and Strategic Organisational Learning Issues: Towards a Theory of Security Development*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Koulutustaidon laitos Julkaisusarja 2 Tutkimusraportteja N:o 15, Helsinki 2005

Porras Ville: Turvallisuus käsitteenä - käsiteanalyysi turvallisuuden ominaispiirteistä. Master of Security lopputyö. Teknillinen Korkeakoulu, Koulutuskeskus Dipoli, Dipoli raportit B 2008:1 Espoo 2008.

Puolustusministeriö, laatinut tutkija Leena Kurkela: Katsausglobaalin turvallisuusympäristön pitkän aikavälin (2030) kehityskuluihin. Scanseri Oy, Helsinki 2008

Puolustusministeriö: Kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittamisen strategia. Kirjapaino Keili Oy 2007.

Puolustusministeriö: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006. Kirjapaino Keili Oy 2006.

Pääesikunta Suunnitteluosasto: Kenttäohjesääntö Yleinen osa 2008; Puolustusjärjestelmän toiminnan perusteet. Edita Prima Oy 2007

Rantapelkonen Jari: Konfliktin, konfliktinhallinnan ja turvallisuuden käsitteet kylmän sodan jälkeen. Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos. Julkaisusarja 1. No 17, Helsinki 2000.

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet: Försvar i användning. Edita Sverige AB, Stockholm 2008.

Sallinen Anu: Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa. Puolustusministeriön julkaisuja 2/2005. Gummerus Kirjapaino Oy 2005 Saarijärvi.

Sisäasianministeriö: Pelastustoimen strategia 2015. Sisäasianministeriön julkaisuja 13/2007.

Sisäasianministeriö: Turvallinen elämä jokaiselle - Sisäisen turvallisuuden ohjelma 8.5.2008. Sähköinen julkaisu:

[http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/\\$file/162008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/turva/home.nsf/files/162008/$file/162008.pdf). Viitattu 23.11.2008.

Snyder Craig A. (ed.): Contemporary Security and Strategy. Second edition extended and updated. Palgrave Macmillan 2008. Printed in China

Taitto Petteri (toim.): Viranomaisyhteistyö - hyvät käytännöt. Pelastusopiston julkaisu D-sarja 1/2007.

Valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Edita Oy 2004.

Valtioneuvoston kanslia: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009. Yliopistopaino, Helsinki 2009.

Valtonen Vesa: Yhteistoiminta tuli-iskun uhkakuva - esitys taktisen tason toiminnan organisoimiseksi. Maanpuolustuskorkeakoulu, Taktiikan laitos Julkaisusarja 1, taktiikan tutkimuksia n:o 2/2004. Edita Prima Oy Helsinki 2004

Vapaavuori Matti & von Bruun Santtu (toim.): Miten tutkimme tulevaisuutta? Toinen painos. Tammer-Paino Oy Tampere 2003

Pekka Visuri: Turvallisuuspolitiikka ja strategia. WSOY kirjapainoyksikkö Juva 1997.

Öljyntorjuntaharjoitus Helga 2006 loppuraportti. Pohjois-pohjanmaan ympäristökeskuksen raportteja 01/2006. Oulu 2006.

Öljyntorjuntavalmius merellä – työryhmän loppuraportti. Meri Hietala ja Kari Lampela. Suomen Ympäristö 41/2007. Edita Prima Oy Helsinki 2007. Julkistamistilaisuus 5.12.2007 sekä siihen liittyvä taustamateriaali

2.1 Lehdet

Suomenkuvalehti 18.11.2008. Verkkojulkaisu.

<http://www.suomenkuvalehti.fi/etusivu/uutiset-ja-politiikka/kotimaa/presidentin-kanslia-linnan.aspx>

Helsingin sanomat 20.4.2008. Verkkojulkaisu.

<http://www.hs.fi/ulkomaat/artikkeli/YKn+Ban+Ruoaan+hinnannoususta+voi+tulla+turvallisuussuhka/1135235743028>

2.2 Internet

Europol organisaation internet-sivusto: <http://www.europol.europa.eu/> viitattu 24.2.2009

Frontex organisaation internet-sivusto: <http://www.frontex.europa.eu/> viitattu 24.2.2009

Hallituksen esitys Eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE264/2006 <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060264.pdf>. Viitattu 3.11.2008

Itävallan asevoimien englanninkielinen internet-sivusto. Austrian Armed Forces. Viitattu 23.2.2009 <http://www.bmlv.gv.at/english/>

Krisberedskaps myndigheten raportti 29.2.2008: ”KBM utvärderar försöksmodellen GotSam”. http://www.krisberedskapsmyndigheten.se/upload/16844/utvardering_GotSam_2007.pdf Viitattu 8.4.2009

Osmo Kuusi, Elina Hiltunen ja Hannu Linturi: ”Heikot tulevaisuuden signaalit.” artikkeli. Julkaistu www.metodix.com tutkimusmenetelmä palvelussa 2004. Artikkelin tekijän hallussa.

Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551, astunut voimaan 1.1.2008. Internet lähde <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070551>. Viitattu 3.11.2008

Merenkululaitoksen lehdistötiedote 28.6.2007: Suomalaista meriturvallisuusmallia maailman merille - METO - tehokasta merellistä yhteistyötä vuodesta 1994. <http://www.fma.fi/palvelut/tietopalvelut/tiedotteet/show.php?id=363> Viitattu 4.10.2007

Puolustusvoimien internet-sivusto viitattu 3.1.2008:

Merivoimien tehtävät: http://www.mil.fi/merivoimat/esikunta/peru_tehtavat.dsp.

Maakuntajoukkotoiminnan päämäärät:

<http://www.mil.fi/reservilainen/maakuntajoukot/perustietoa.dsp>.

Rajavartiolaitoksen internet-sivusto: Rajavartiolaitoksen tehtävät.

<http://www.raja.fi/rvl/home.nsf/pages/indexfin> Viitattu 31.12.2007

Saksan puolustusministeriön internet-sivusto. Federal Minisry of Defence: White Paper 2006 on German Security Policy and Future of the Bundeswehr. Viitattu 24.2.2009
http://www.bmvg.de/fileserving/PortalFiles/C1256EF40036B05B/W26UWAMT995INFOEN/W_2006_eng_DS.pdf?yw_repository=youatweb

Sisäasianministeriön tiedote 22.1.2007: ” Kansliapäällikkö Viljanen: Suomalainen turvallisuuskeskustelu on vanhanaikaista”
<http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/Pages/D5D78A24E44F78FFC225726B002FF34B>

Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen oppimateriaali-sivusto TOPI. Sivusto on kehittyvä oppimateriaalipankki, jonka sisältö on muuttuva. www.tulevaisuus.fi/topi. Viitattu lukuisia kertoja 3.11.2008 alkaen.

The World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) internet-sivusto.
<http://www.wbcd.org/templates/TemplateWBCSD5/layout.asp?type=p&MenuId=NjA&doOpen=1&ClickMenu=LeftMenu>. Viitattu 5.11.2008

3. MUUT LÄHTEET

MPKK:n paneelikeskustelu 29.8.2008:” Kokonaismaanpuolustus muuttuvassa turvallisuusympäristössä” osallistujat: kansanedustaja Juha Korkeaoja, sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen/SM, hallitusneuvos Matti Piispanen/TPAK ja tutkijaupseeri Jarno Linnell/MPKK

Nordic Security Seminar Maanpuolustuskorkeakoululla 17.-21.11.2008: ” The Broadening Conceptions of Security and the Development of Armed Forces”. Lukuisia eri alustajia ja puhujia. Kts. esim. <http://www.mppk.fi/fi/ajankohtaista/NSS%202008.html>.

Viitattut alustajat ja heidän aiheensa:

- Raimo Väyrynen, Ulkopoliittisen Instituutin johtaja: ” The Concept of Comprehensive Security? Why, What and for Whom?”
- Tuomas Forsberg, Proffessori Tampereen Yliopiston politiikan tutkimuksen laitos: “The Framework of Securitization - Can Anything Become Securitized Today?”
- Tomas Ries: Utrikespolitiska institutet johtaja (Ruotsin ulkopoliittinen instituutti) “The Emerging Security Environment and the Use of Military Force“

LIITELUETTELO

LIITE 1 ASiantuntijahaastattelujen luokittelumatriisi

LIITE 2 PERUSKYSELYN VASTAUSaineisto

LIITE 3 KYSELYN TOISEN KIERROKSEN VASTAUSaineisto

LIITE 4 KYSELYN KOLMANNEN KIERROKSEN VASTAUSaineisto

LIITE 1 ASIAANTUNTIJAHAASTATTELUIJEN LUOKITTELUMATRIISI

	Uhka, riski tai turvallisuutta vaarantava ilmiö	Merivoimien keskeiset tehtävät	Käytettävien resurssien kehitys	Kansainvälinen yhteistyö	Viranomaisyhteistyö
KUUME NOUSEE	Aseellisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen Suomea vastaan	Suomen sotilaallinen puolustaminen	Taloudelliset resurssit pienenevät merkittävästi	Merkitys vähenee	Tarve kasvaa
	Luonnon katastrofit - myrskyt, tulvat, maastopalot	Pelastustoimintaan osallistuminen	Merivoimien toimintoja vähennetään	Merivoimat osallistuu kansainvälisiin operaatioihin	Käytännön toteutuksen haasteena resurssien puute
	Ympäristöaktiivisuuden radikaalitoiminta - ekoterrorismi - meriliikenteen häiritseminen	Ääriliikkeiden toiminnan torjunta merellä	Toimipaikkoja vähennetään		Pelastustoiminta ja siihen rinnastettavat tehtävät keskeisimmässä osassa
	Pakolaisuus ja laitton maahantulo - ihmiskuljetus rahdin mukana - erilliset pakolaiskuljetukset	Muiden viranomaisten tukeminen	Alusten lukumäärää vähennetään		Pysyvien rakenteiden luominen vaikeaa
	Salakuljetus - laittoman materiaalin kuljettaminen - tulli/vast maksujen kiertäminen	Kansainvälisiin operaatioihin osallistuminen			
	Valtioiden väliset konfliktit Itämeren alueella - ristiriidat merialueen käytöstä (kuljetus, kalastus yms.)				
	Kansainväliset konfliktit - merirosvous - ristiriidat merialueen käytöstä (kuljetus)				
	Merenkulkuturvallisuuden heikkeneminen - henkilöstön osaaminen huononee - meritilannekuvan virheet (paikka, alustiedot yms.) - aluskalusto heikkenee - merionnettomuudet (ml. öljy ja kem)				

	Uhka, riski tai turvallisuutta vaarantava ilmiö	Merivoimien keskeiset tehtävät	Käytettävien resurssien kehitys	Kansainvälinen yhteistyö	Viranomaisyhteistyö
SUOJELUSENKE-LIT	Kansainväliset konfliktit - merirosvous - ristiriidat merialueen käytöstä (kuljetus)	Kansainväliset sotilaalliset operaatiot	Resurssien riittävyys vähintään 2008 tasolla	Merkitys kasvaa, Suomi NATOn/vast jäsen	Tarve nykyisellään
	Globaalit shokit tieto- ja logistiikka verkkoihin	Suomen sotilaallinen puolustaminen	Toiminnan kehittämisen mahdollista	Merivoimat jatkuvasti mukana kansainvälisissä sotilasoperaatioissa	Käytössä olevat resurssit eivät pakota toimintojen muutoksiin
	Tiivistynyt integraatio tuo myös yhteisiä "vastustajia" - KV operaatiot saattavat levitä kotimaahan - terroristiset iskut	Muiden viranomaisten tukeminen	Mahdollisuus luoda kansainvälistä huippuosaamista	Merivoimilla pyrkimys kansainväliseen huippuerikoisosaamiseen	Kehittyneet tietoverkot tarjoavat uusia mahdollisuuksia
	Suomalaisten etujen turvaaminen globaalisti (talous)	Pelastustoimintaan osallistuminen	Toiminnan volyymi 2008 tasolla - Erikoisalojen volyymi kasvaa (sukellustoiminta, pelastus yms.)		Tilapäiset virka-apu vast. järjestelyt keskeisessä osassa
	Pakolaisuus ja laitton maahantulo - ihmissalakuljetus rahdin mukana - erilliset pakolaiskuljetukset				Pysyviä rakenteita syntyy vain kapeille sektoreille
	Valtioiden väliset konfliktit Itämeren alueella - ristiriidat merialueen käytöstä (kuljetus, kalastus yms.) - Venäjä vs. EU				
	Luonnon katastrofit - myrskyt, tulvat, maastopalot				
	Salakuljetus - laittoman materiaalin kuljettaminen - tulli/vast maksujen kiertäminen				
	Aseellisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen Suomea vastaan				

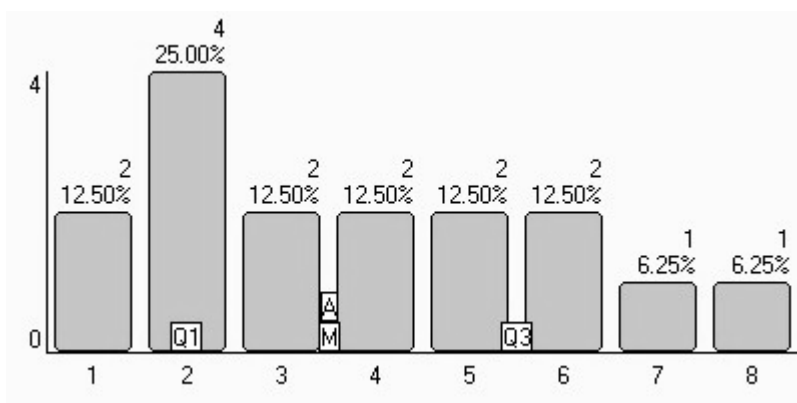
	Uhka, riski tai turvallisuutta vaarantava ilmiö	Merivoimien keskeiset tehtävät	Käytettävien resurssien kehitys	Kansainvälinen yhteistyö	Viranomaisyhteistyö
NAAPURISOPU	Kansainväliset konfliktit <ul style="list-style-type: none"> - merirosvous - ristiriidat merialueen käytöstä (kuljetus) 	Muiden viranomaisten tukeminen <ul style="list-style-type: none"> - Laaja-alaisten turvallisuushkien torjunta 	Resurssien riittävyys vähintään 2008 tasolla, MUTTA POLIITTINEN TAHTO PUUTUU	Merkitys kasvaa, Suomella kahdenvälisiä yhteistyöjärjestelyjä NATO, Ruotsi, Venäjä?	Tarve kasvaa
	Globaalit shokit tieto- ja logistiikka verkoihin <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> tietoverkkosodankäynti <input type="checkbox"/> INFO-sota 	Kansainväliset sotilaalliset operaatiot	"kovasta" sotilaallises-ta ytimestä karsitaan suorituskykyjä	Merivoimilla pyrkimys kansainväliseen huippuerikoisosaamiseen	Kehittyneet tietoverkot tarjoavat uusia mahdollisuuksia <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> yhteinen johto-organisaatio
	Tiivistynyt integraatio tuo myös yhteisiä "vastustajia" <ul style="list-style-type: none"> - KV operaatiot saattavat levitä kotimaahan - terroristiset iskut 	Merivoimat transformoituu yleiseksi merelliseksi viranomaiseksi <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> koulutustehtävät 	Resurssien painopiste monikäyttöisissä suorituskyvyissä <ul style="list-style-type: none"> ▪ monitoimialus ▪ valvonta 	Merivoimat osallistuu kansainvälisiin sotilasoperaatioihin	Tilapäiset virka-apu vast. järjestelyt keskeisessä osassa
	Suomalaisten etujen turvaaminen globaalisti (talous)	Suomen sotilaallinen puolustaminen pitkällä aikajänteellä			Kansalaisten turvallisuuskoulutus <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> "yhteinen reservi"
	Pakolaisuus ja laiton maahantulo <ul style="list-style-type: none"> - ihmissalakuljetus rahdin mukana - erilliset pakolaiskuljetukset 				
	Luonnon katastrofit <ul style="list-style-type: none"> - myrskyt, tulvat, maastopalot 				
	Salakuljetus <ul style="list-style-type: none"> - laittoman materiaalin kuljettaminen - tulli/vast maksujen kiertäminen 				
	Aseellisen voiman käyttö tai sillä uhkaaminen Suomea vastaan 10 v aikajänteellä				

LIITE 2 PERUSKYSelyn VASTAUSaineisto

Taustatiedot

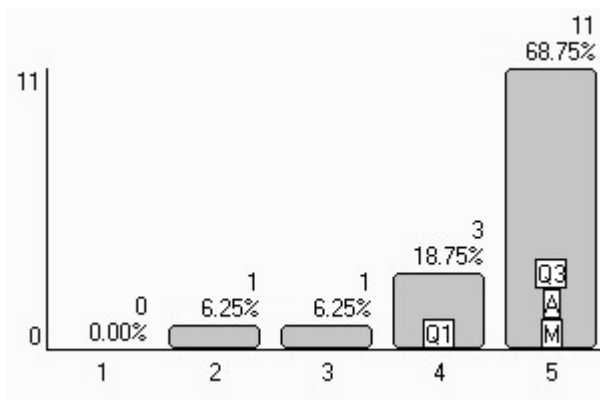
Edustamani hallinnonala / viranomaisorganisaatio

- 1 = Puolustusministeriö tai Pääesikunta
- 2 = MERIVOIMAT
- 3 = TULLI
- 4 = RAJAVARTIOLAITOS
- 5 = YMPÄRISTÖ
- 6 = POLIISI
- 7 = PELASTUS
- 8 = MUU



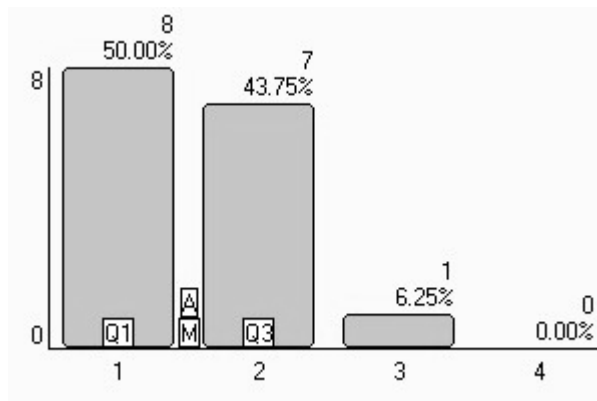
Kokemukseni hallinnonalalta vuosina

- 1 = alle 2 vuotta
- 2 = 2-5 vuotta
- 3 = 5-8 vuotta
- 4 = 8-12 vuotta
- 5 = yli 12 vuotta



Olen työskennellyt viranomaisyhteistyön piirissä

- 1 = Erittäin paljon
- 2 = Jonkin verran
- 3 = Vähän
- 4 = En ollenkaan



- Vastaajan hallinnonala kuuluu puolustushallintoon, tarkemmin sanottuna sen tutkimustoimintaan Maanpuolustuskorkeakoulussa
- Viranomaisyhteistyö on päivittäistä toimintaa. Tärkeimpiä yhteistyötahoja ovat mm. merivoimat, poliisi, pelastuslaitokset, SYKE ja tulli.
- Kokemus viranomaisyhteistyöstä enimmäkseen yhteistoiminnan suunnittelu/ yhteistoiminnan harjoittelun osuuksista - varsinaista tilanteenmukaista operatiivista yhteistoimintaa toteutunut vain päivystystehävissä (valmius)

Tulevaisuusrooli

Osmo Kuusi tyypittelee neljä tulevaisuusorientaatiota, joita voi esiintyä myös erilaisina yhdistelminä. Jokainen tulevaisuusrooli on omalla tavallaan tärkeä ja arvokas.

Sivustaseuraaja tarkkailee kehitystä pyrkien pitämään omat toiveet erossa arvioista. Tällainen tarkkailija pohtii etenkin todennäköisintä tulevaisuutta tavoitellen mahdollisimman objektiivista kuvaustapaa.

Tulevaisuuden tekijä on kiinnostunut haluttavista tulevaisuuksista, joiden eteen hän on valmis tekemään kosolti töitä. Hän keskittää energiansa mahdolliseen ja toivottavaan.

Uhkiin varautuja tutkailee tulevaisuutta riskien näkökulmasta. Huonot vaihtoehdot tunnistava varautuja osaa todennäköisesti välttää pahimmat vaihtoehdot ja parhaimmillaan hän kykenee kääntämään uhat mahdollisuuksiksi.

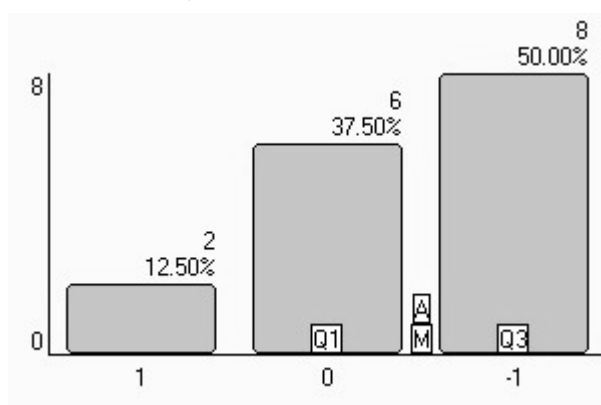
Mahdollisuuksiin tarttuja poimii tulevaisuudesta optioita tai pikemminkin futuureita, joiden riskinä on, etteivät ne toteudu. Hän muotoilee tulevaisuutta tavalla, jota voi luonnehtia rohkeaksi ja ennakkoluulottomaksi.

Valitse omasi! Jokainen rooli on tärkeä, paremmuusjärjestykseen niitä ei voi laittaa. Sen sijaan paneeli, jossa kaikki roolit ovat edustettuina, lähtee otollisemmista lähtökohdista kuin vähäroolisempi paneeli.

Mikä on sinun tulevaisuusorientaatiosi?

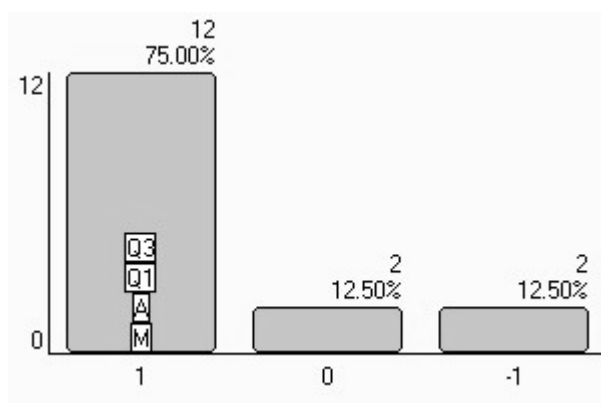
Sivustaseuraaja

- 1 = osuva kuvaus
- 0 = jonkin verran
- -1 = en yhtään



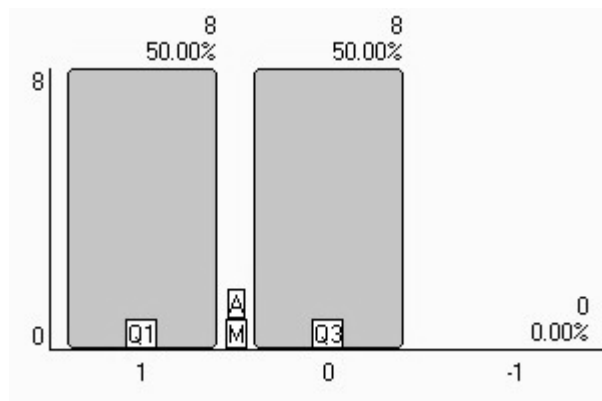
Tulevaisuuden tekijä

- 1 = osuva kuvaus
- 0 = jonkin verran
- -1 = en yhtään

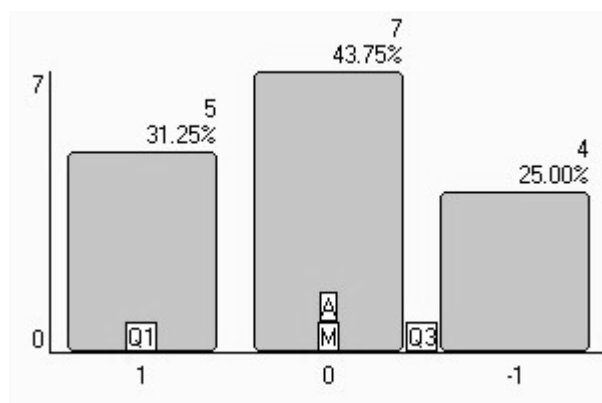


Uhkiin varautuja

- 1 = osuva kuvaus
- 0 = jonkin verran
- -1 = en yhtään

**Mahdollisuuksiin tarttuja**

- 1 = osuva kuvaus
- 0 = jonkin verran
- -1 = en yhtään



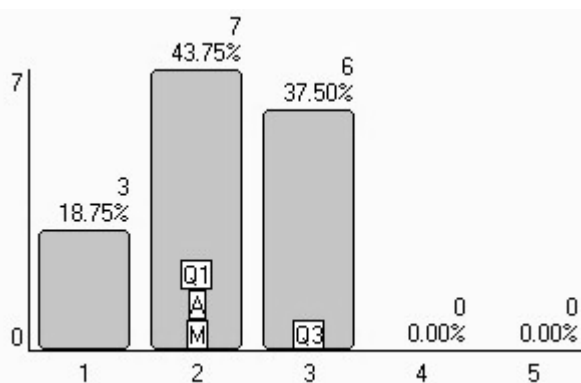
Turvallisuus ja sen tuottaminen

Turvallisuuskäsitteenä ja sen tuottamiseksi toteutettavat toimenpiteet voidaan ymmärtää eri organisaatioissa ja eri hallinnonaloilla varsin eri tavoin. Arvioi hallinnonalallasi suhdetta alla olevaan turvallisuuskäsitteen määritelmään.

"Laajan turvallisuuskäsitteen mukaan turvallisuuteen kuuluvat poliittisten ja sotilaallisten kysymysten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen sekä taloudellinen vapaus, sosiaalinen vastuu ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi. Sotilaallisten uhkien lisäksi on siten huomioitava sisäisen turvallisuuden kysymykset (esim. terrorismi ja järjestäytynyt rikollisuus) ja taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset, yhteisölliset ja ympäristöön liittyvät tekijät rakennettaessa turvallisuuspolitiikkaa. Tämä kokonaisuus muodostaa laajan turvallisuuskäsitteen ja siitä on tullut viime vuosien aikana useimpien Euroopan maiden turvallisuuspolitiikan perusta." (Anu Sallinen: "Sotilaallinen maanpuolustus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen Pohjoismaissa 2000-luvun alussa")

Edellä esitetty turvallisuuden määritelmä yhtyy oman hallinnonalani käsitykseen turvallisuudesta:

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan



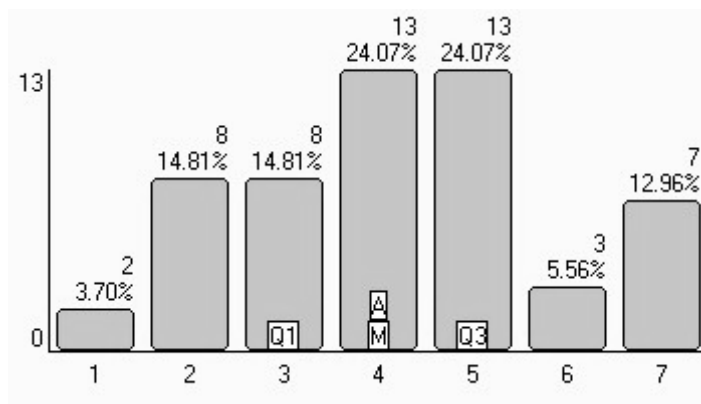
- Olemme päivittäin tekemisissä laajan turvallisuuden määritelmän eri asiakokonaisuuksien kanssa.
- Rajavartiolaitos on sisäministeriön alainen organisaatio ja tehtäväkenttä sen mukainen. Sotilaallisen näkökulman korostuminen tulevaisuudessa ei vastaa täysin oman hallinnonalani käsitystä-
- Organisaatiossani on vahva painotus peristeisiin uhkiin, joskin laaja turvallisuuskäsite nostaa päätään yhä enemmän.
- Käytännössä puolustusvoimissa ei oteta kovinkaan voimakkaasti huomioon sosiaalista ja kulttuurillista ulottuvuutta - paitsi kriisinhallinnassa. Toiminta siis keskittyy koviin suorituskykyihin.
- MERIV näkökulmassa painottuu voimakkaasti sotilaalliset kysymykset. Oikeusvaltioperiaatteen ja ihmis- / sotilaanoikeuksien kunnioittaminen toteutuu VOKS/ROE pohdintojen kautta. Merivoimien "päätehtäväksi" nousseen meriyhteyksien turvaamisen viitekehys on voimakkaasti yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen ja taloudellisten toimintaedellytysten ylläpitoon liittyvä (vrt. sotilaallinen uhka). Ympäristön suojelun näkökulma on MERIV toiminnassa läsnä öljyntorjunta-alusten toimintaedellytysten turvaamisessa (alusten miehitys ja jatkuva valmius MERIV toimesta).

Turvallisuuden tuottamisen lähtökohdat

Viranomaiset tuottavat turvallisuutta ja varautuvat turvallisuuden tuottamiseen eri lähtökohdista. Seuraavassa on muutamia väittämiä turvallisuuden ja varautumisen perusteista. Arvioi kuinka hyvin väittämät kuvaavat omalla hallinnonalallasi vallitsevia periaatteita.

1. Kenelle tai mille taholle hallinnonalasi pyrkii ensisijaisesti tuottamaan turvallisuutta? Voit valita useamman vaihtoehdon.

- 1 = Globaalisti kaikille
- 2 = Kansainvälinen yhteisö, esim EU
- 3 = Alueellisesti Itämeri tai Pohjola
- 4 = Suomen valtio
- 5 = Suomalainen yhteiskunta
- 6 = Yksittäiset organisaatiot tai yritykset
- 7 = Yksilö

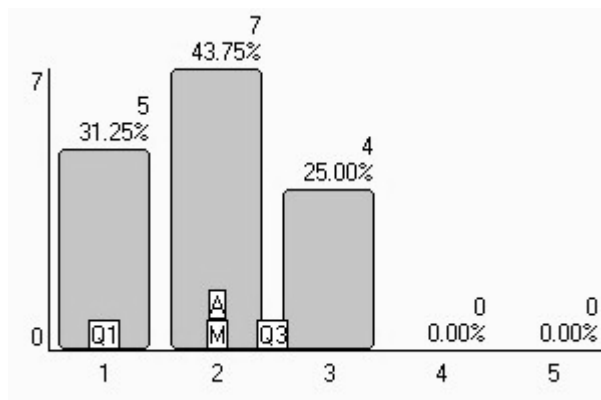


- Tehtävä kenttä käsittää laajasti monen tasoisen turvallisuustyön. Suomen liittyminen osaksi EU:a on lisännyt myös unionin intressien valvonnan osaksi turvallisuustyötä.
- Suorituskyvyn rakentaminen perustuu oman maan puolustukseen. Muita tehtäviä tehdään samoilla suorituskyvyillä, mikäli nämä siihen sopivat. Pohjola (ja Pohjoismaat) sekä EU ovat nousemassa, mutta resurssit eivät mahdollista kovinkaan voimakasta panostusta näihin.

2. Hallinnonalani tuottaa turvallisuutta ensisijaisesti ennakoivasti tekemällä aktiivisia toimenpiteitä turvallisuusriskien ja uhkien mahdollisuuksien minimoimiseksi.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

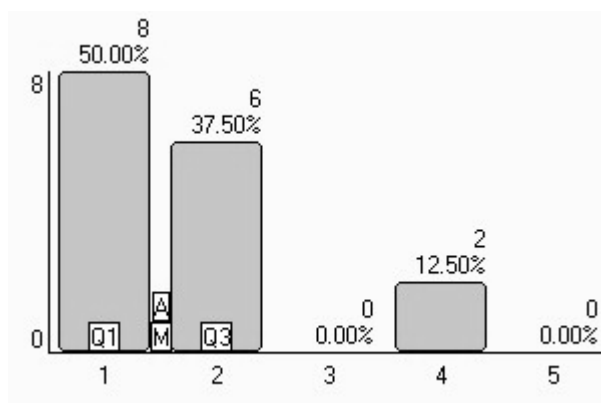


- PP ennaltaehkäisy ja puolustuksen uskottavuus.
- Varautuminen laajemmassa mittakaavassa voidaan käsittää uhkien mahdollisuuksien minimoimiseksi.
- Sotilasorganisaation perimmäinen tehtävä on olla ennaltaehkäisevä voima. Jos siinä onnistustaan, ei luotua suorituskykyä jouduta koskaan käyttämään.
- Osa turvallisuuteen liittyvistä toiminnoista on puhtaasti reagoivaa toimintaa. Ennakkosuunnittelulla kyetään minimoimaan riskejä, mutta omassa tehtäväkentässäni se ei riitä.

3. Hallinnonalalleni on tärkeää osoittaa turvallisuuden tuottamiseksi varautumista ja kykyä torjua turvallisuusuuhkia, jotta voidaan ennalta ehkäistä turvallisuusuuhkia ja toisaalta tuottaa turvallisuuden tunne.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

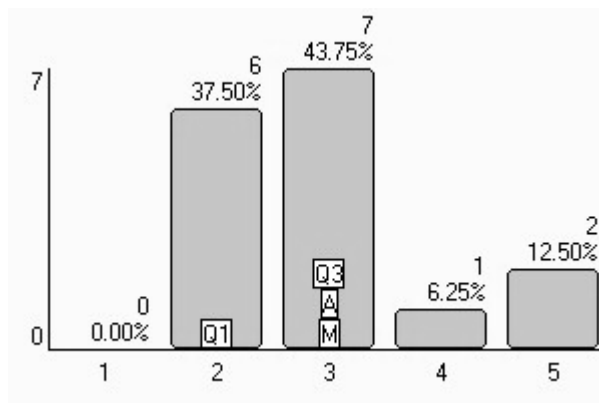


- PV:llä ja Mrivoimilla sen osana on pyrkimyksenä luoda pelote erityisesti kansallisen puolutuksen osalta luomalla mielikuva suorituskykyisestä toimijasta, eli ns uskottavuus.
- Jatkuvalle uhka-arvioinnilla hankitaan perusteet joustavaan ennaltaehkäisevään sotilaallisiin uhkiin varautumiseen ja ennaltaehkäisyyn.
- Monen turvallisuusuhan näkökulmasta uskottava kyky tai esimerkiksi kiinnijäämisriski vähentää mm. lainrikkokien intressejä yrittää toimintaansa Suomessa. Tältä osin ennakkovarautuminen toimii ennaltaehkäisevänä toimintana ja samalla tuotetaan turvallisuuden tunnetta kansalaisille.
- Varautuminen on keskeinen osa PV:n toimintaa. Organisaatiosta on vain murto-osa käytössä normaalioloissa. Suuri osa suorituskyvystä (materiaali ja henkilöstö) otetaan muun yhteiskunnan voimavaroista. Tämä mahdollistaa sen, että PV:n ei tarvitse hankkia kaikkia resursseja etukäteen. Näin suhteellisen pienellä normaaliajan panostuksella saadaan aikaan suuri suorituskyky poikkeusoloissa.

4. Turvallisuus on viimekädessä tunne- tai olotila, jonka synnyttäminen on turvallisuusorganisaatioiden perimäinen tehtävä.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

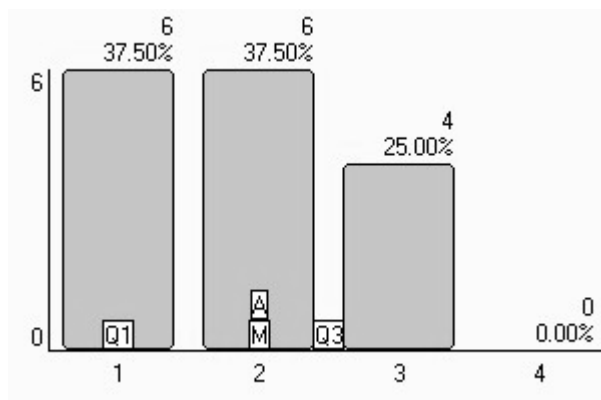
- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan



- Turvallisuuskäsite ei ole kovinkaan konkreettinen, mutta turvallisuus on koko ajan taustalla.
- Ulospäin ja yksilötasolle tavoite saattaa olla näin, mutta turvallisuus laajana kokonaisuutena edellyttää toimia, jotka eivät ole yleisesti tiedossa ja aistittavissa.
- Turvallisuus on paljon muutakin kuten tapahtumat ympärillämme ja niiden vaikutus ihmisten henkiseen ja fyysiseen turvallisuuteen.
- Aina ei pelkkä tunne- tai olotila riitä, vaan tarvitaan konkreettisia tekoja. Osaltaan nämä teot taas lisäävät tai vähentävät kansalaisten näkemystä turvallisuudesta.
- Yksilötasolla väite varmasti pitää paikkansa, mutta turvallisuusorganisaatiossa lähtökohtana tulee olla todellinen suorituskyky.
- Osittain on kyse tunne-/olotilan luomisesta, mutta viime kädessä turvallisuus on kyky ylläpitää vakaus ja kyky palauttaa tilanne normaaliksi.

5. Hallinnonalallani uhka mielletään ensisijaisesti

- 1 = Taho, joka uhkaa turvallisuutta
- 2 = Ilmiö tai asia, joka uhkaa turvallisuutta
- 3 = Tapahtuma, joka toteutuessaan uhkaa turvallisuutta
- 4 = Jonkin muu, mikä?

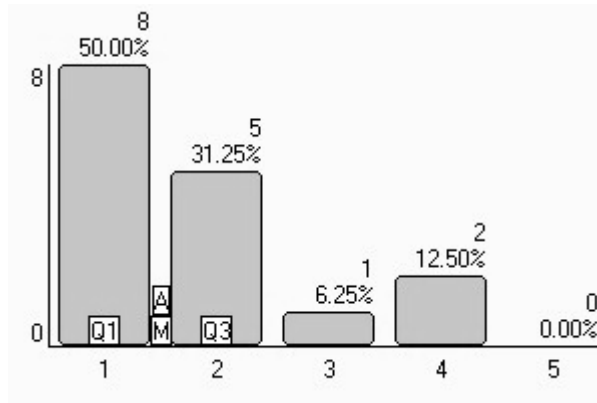


- Tässä olisin valinnut kaikki kolme ensimmäistä vaihtoehtoa. Uhka voi muodostua eri tekijöistä tai näiden summasta
- Merivoimissa pp on Venäjä, mutta myös ilmiöt kuten terrorismi ovat olemassa.
- Perinteisesti sotilaallisia uhkia peilataan eri tahojen kannalta. Toisaalta yhteistyö muiden viranomaisten kanssa esim terrorismin torjunnassa edellyttää myös muunlaista uhkien arviointia. Mutta näiden uhkien arvioinnin vetovastuu tulee olla muilla kuin sotilailla. Eli kullakin on oma erikoisosaamisalueensa, josta tulee pitää kiinni. Muuten kaikki tekevät samoja asioita.
- Sotilaallisessa uhka-arviossa operatiivisella ja taktisella tasolla potentiaali on mahdollinen uhka joka realisoituu strategisen päätöksenteon myötä. Perinteinen heikkous PV:n arvioissa on nimenomaan Strategisen tason arvioissa - miksi jotakin tehtäisiin - mitkä olisivat tavoitteet / hyökkäjän toivottu lopputulos.
- Valtaosin käytämme uhista puhuttaessa termiä ilmiö /-t tai tekijät. Joiltakin osin on kyse myös tapahtumista.
- Ympäristön pilaantuminen
- Tähän ei voi vastata kovinkaan yksiselitteisesti johtuen RVL:n varsin laajasta tehtäväkentästä. Rajaturvallisuus, meripelastus, poliisitehtävät jne...

6. Hallinnonalallani varautuminen perustuu ensisijaisesti tunnistettuun ja määriteltyyn uhkaan, jonka suhteen voidaan varautuminen voidaan tehdä niin määrällisesti kuin laadullisestikin.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

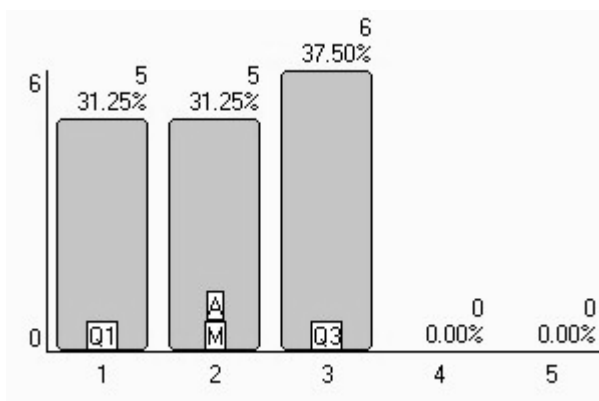


- Tässä on vaarana se, että tunnistettu/määritetty uhka ei vastaa todellisuutta. Tästä kritisoin omaa hallinnonalaani jonkin verran.
- Valtaosin varautumisessamme on kyseessä tunnistettua tai määritettyä uhkaan varautumisesta. Osataan oman toimintamme yhteydessä paljastamme myös uusia uhkia tai ilmiöitä, jonka jälkeen niihin voidaan joutua varautumaan aikaisempaa paremmin. Käytännössä kaikki uhat, joihin varaudumme on jollakin tapaa konkreettisia asioita.
- Uhka - vastustajan toiminta - oma toiminta
- vrt. edellinen
- tässä täytyy olla varovainen, koska tämä ajatus oli selvä "aikaisemmin", nyt uudet ilmiöt ovat muuttamassa tätä kenttää ja varautuminen tulee jatkossa olemaan ehkä vaikeampaa ilmöiden aiheuttamien uhkien epämääräisyyden vuoksi.
- Ympäristön pilaantuminen, meriympäristön rehevöityminen, ympäristövahingot kuten öljyvahingot ja aluskemikaalivahingot, tahalliset päästöt

7. Hallinnonalallani varautuminen perustuu arvioituun riskiin, jossa keskeistä on arvio uhkan todennäköisyydestä ja uhkan toteutumisen vaikutusten laajuudesta.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

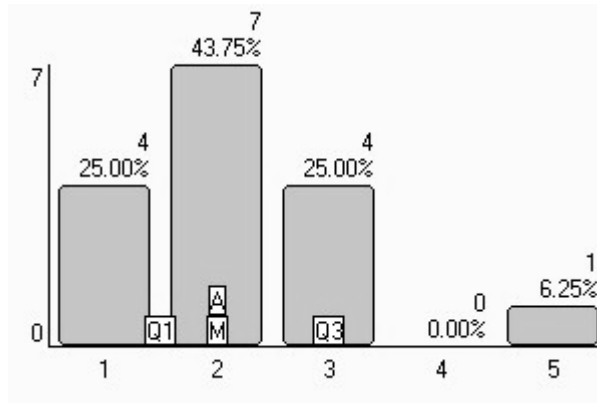


- Riskianalyysi on nykypäivän muoti-ilmiö. Viranomaisten resurssit eivät riitä kaikkeen. Vaikka uhat ovat konkreettisia, niin niihin varautumisessa joudutaan toimenpiteitä painottamaan riskiarvioinnin perusteella.
- Tämä toteutetaan uhkamallien kautta
- Esimerkiksi öljyvahingot ja aluskemikaalivahingot
- Todennäköisyys ei korreloi maanpuolustuksessa tukitehtävien yleisyyteen verrattuna
- Todennäköisyyttä mietitään melko vähän, ja varaudumme arvioni mukaan melko epätodennäköiseen. Varautumista kuvaa paremmin "hallittu worst case" ajattelu ilman arviota sen todennäköisyydestä.

8. Hallinnonalani varautumistoimenpiteillä on kyettävä ehkäisemään ja torjumaan useita turvallisuushuhtia tai -riskejä samanaikaisesti.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

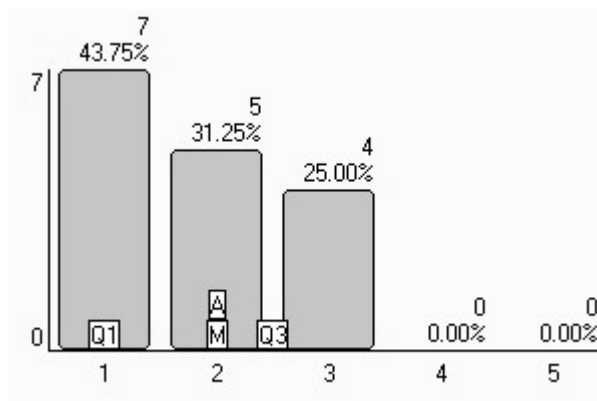


- Esimerkiksi merellisessä ympäristössä torjutaan samoilla resursseilla moni mahdollisia uhkia samanaikaisesti.
- Periaatteessa näin, mutta eri uhkamaleissa uhat ovat erilaisia, eivätkä periaatteessa tapahdu samanaikaisesti.
- Uhkamallit ja skenaareiot ovat erillisiä ja kutakin tarkastellaan erikseen.

9. Hallinnonalallani varautumisen ja turvallisuuden tuottamisen kannalta keskeisin yksittäinen tekijä on käytössä olevat resurssit.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan



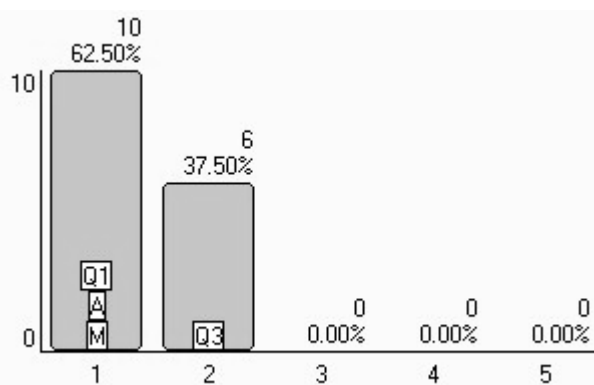
- Väite on liiankin totta; tehtävät tarvittaessa sopeutetaan käytössä oleviin resursseihin.
- ks. kohta 6; osin valitettavasti --> tarkoittaen, että omat resurssit ohjaavat jopa uhkan määrittelyä "sopivaksi"
- Hyvän ennkosuunnittelun lisäksi resurssit määrittelevät omalta osaltaan konkreettiset toimenpiteet jonkin yksittäisen uhan poistamiseksi tai torjumiseksi. Ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista, että kaikkiin uhiin voitaisiin varautua rajattomasti ilman resurssirajoitteita.
- Tavallaan kyllä, mutta resurssit suunnitellaan arvioitavan uhkatason mukaisesti. Eli resurssit eivät sanele, vaan niitä hankitaan/käytetään uhkan edellyttämällä tavalla.

Anu Sallinen on tunnistanut turvallisuuden tuottamisen keskeisiksi lähtökohdiksi yhteiskunnan eri sektoreiden välisen yhteistyön tehostamisen sekä vastuu-, läheisyys- ja samankaltaisuusperiaatteiden korostamisen. Kuinka nämä periaatteet ilmenevät sinun hallinnonalallasi?

Vastuuperiaatteen mukaan se, jolla on vastuu toiminnasta normaali olosuhteissa, on vastuussa toiminnasta myös kriisi- ja sota-aikana sekä kriisivalmiuden suunnittelusta ja kriisivalmiuden toteuttamiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

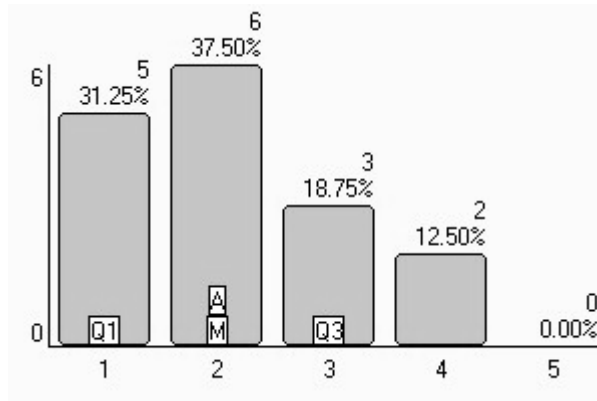


- Organisaatiomme on varautunut / asennoitunut tämän perusajatusmallin mukaisesti.
- Pääsääntöisesti asia on näin.
- Viranomaiset keskinäisen synergian merkitys on ymmärretty entistä paremmin, mutta vakavimmissa poikkeusolojen tilanteissa (sotilaalliset) vallalla on edellen näkemys siitä, että voimavarat kohdennetaan "kokonaismaanpuolustuksen hengessä" puolustusvoimien tuoksi...

Samankaltaisuusperiaatteen mukaan organisaatioiden toimintaa tulee toteuttaa ja johtaa mahdollisimman pitkään samasta paikasta ja samalla tavalla niin rauhan, kriisin kuin sodankin aikana.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan

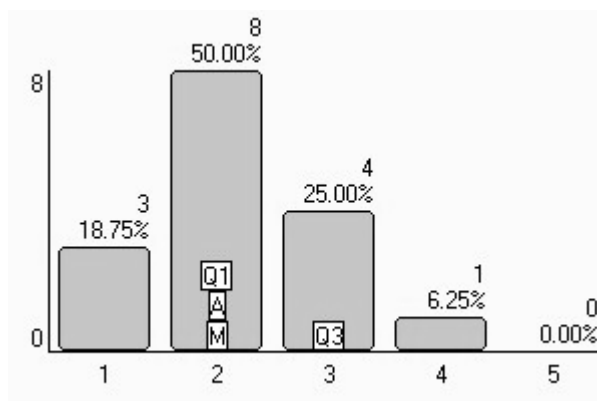


- RA = SA
- Perus johtamisrakenteen tulee säilyä. (m/ RA= SA) Johtamispaikkojen suhteen puolustusvoimat ovat taktisella ja operatiivisella tasolla aivan eri linjoilla; johtaminen hajautetaan/ siirretään varajohtamispaikkoihin ja liikkuviin johtamispaikkoihin suojan hankkimiseksi.
- Voi olla, että nykyiset johtamistilamme eivät ole täysimittaisesti käytettävissä kriisin tai varsinkaan sodan aikana. Tältä osin emme pysty ihanne tilanteeseen.

Läheisyysperiaatteen mukaan kriisivalmius tulee toteuttaa yhteiskunnassa mahdollisimman alhaisella tasolla.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

- 1 = Erittäin hyvin
- 2 = Hyvin
- 3 = Osittain
- 4 = Ei kovinkaan hyvin
- 5 = Ei ollenkaan



- Periaatteessa valmius lähtee paikalliselta tasolta, mutta ohjaus ja resurssointi ylhäältä on voimakasta
- vrt. joukkojen hajautettu perustaminen ja hajautettujen tukitoimintojen kohdentaminen operatiivisille painopistealueille ml. keskitetty johto ja tilannekuvan tuottaminen..

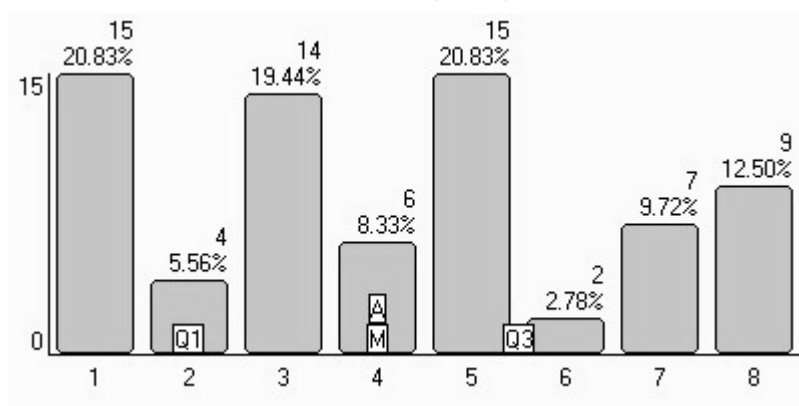
Kiitos vastauksista. Paina vielä lähetä jatka osioon 3.

Eri viranomaisten ja henkilöiden tiedot Merivoimista eroavat toisistaan. Tämän osion tarkoituksena on kartoittaa viranomaisyhteistyön perustaksi mitä muut viranomaiset tietävät Merivoimista. Kysymyksiin ei ole olemassa oikeita tai väärä vastauksia, vastausten erot ovat enemmänkin näkökulmasta riippuvaisia.

Kaikkia vastaajia pyydetään vastaamaan tähän osioon.

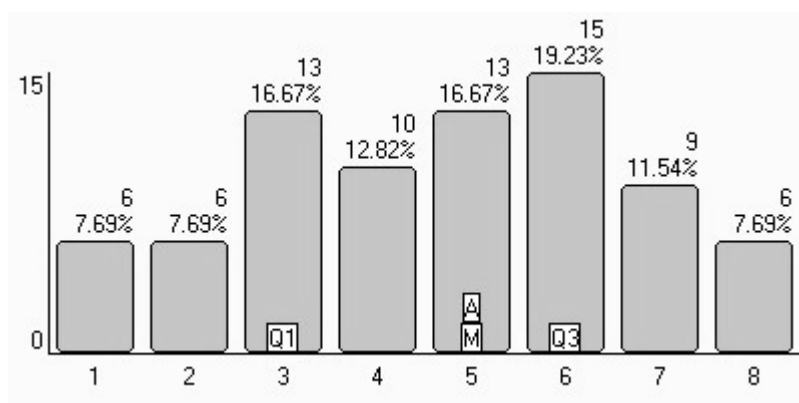
Merivoimien tehtäviä ovat mm (rastita mielestäsi oikeat vaihtoehdot).

- 1 = Suomen sotilaallinen puolustaminen
- 2 = Kauppameriliikenteen valvonta
- 3 = Suomen meriyhteyksien turvaaminen
- 4 = Meripelastus
- 5 = Suomen alueen merivalvonta
- 6 = Laittoman maahantulon estäminen merialueen kautta
- 7 = Ympäristövahinkojen torjunta merialueella
- 8 = Kansainvälinen merellinen yhteistyö



Normaalioloissa Merivoimien maantieteellisiä päätoiminta-alueita ovat (rastita mielestäsi oikeat vaihtoehdot):

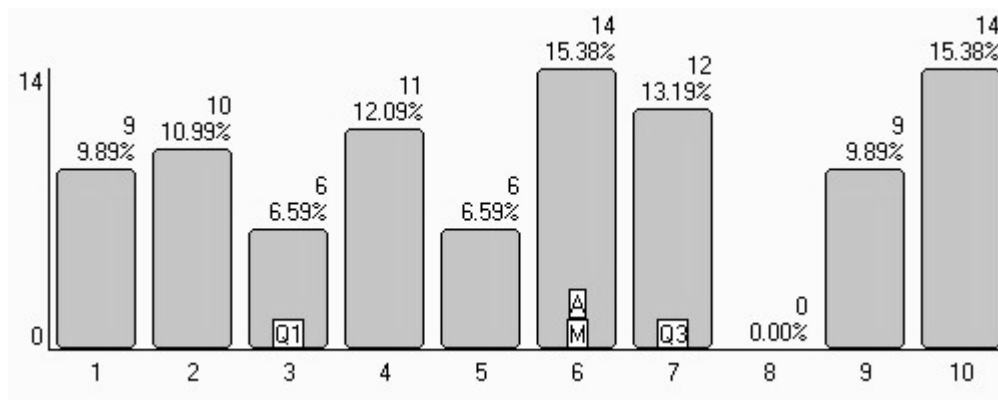
- 1 = Pohjanlahti
- 2 = Ahvenanmaa
- 3 = Saaristomeri ml. saaristo
- 4 = Pohjois-Itämeri
- 5 = Pääkaupunkiseudun merialue
- 6 = Itäinen Suomenlahti
- 7 = Saaristoalueet Suomenlahdella
- 8 = Kansainväliset merialueet



- Ei ne kaikki titetenkään voi olla PÄÄtoiminta-alueita, mutta kaikissa toimitaan.
- Painopisteet PKS ja Pohjois-Itämeri (vaikuttaa Ahvenanmaahan)
- Kysymys oli hieman ongelmallinen. Puhuttaessa tehtävistä en nyt sitten laittanut rastia niihin kohtiin joihin merivoimat osallistuu, mutta ei ole "ydinliiketoimintaa". Kaikkiin kohtiinhan merivoimat osallistuu tavalla tai toisella.
- Varautumisen suunnittelussa myös Amaalla on keskeinen rooli, mutta käytännön toimintaa rajoittavat tiukat demilitarisoinnista johtuvat säädökset.
- Kysymys oli hieman ongelmallinen. Puhuttaessa tehtävistä en nyt sitten laittanut rastia niihin kohtiin joihin merivoimat osallistuu, mutta ei ole "ydinliiketoimintaa". Kaikkiin kohtiinhan merivoimat osallistuu tavalla tai toisella.

Merivoimat ylläpitää jatkuvassa korkeassa valmiudessa (minuutteja-tunteja) mm. seuraavia kykyjä, joita voidaan käyttää tarvittaessa myös muiden viranomaisten tukemiseen (rastita mielestäsi oikeat vaihtoehdot):

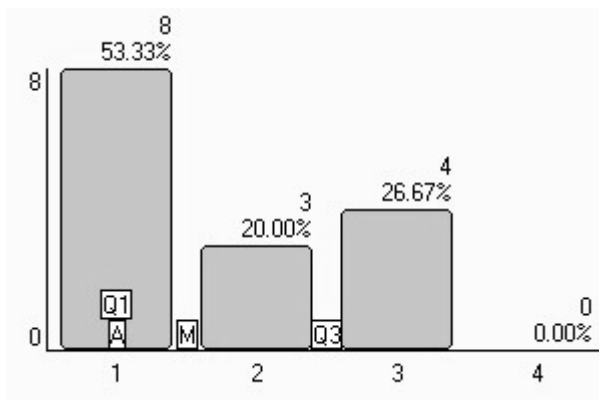
- 1 = Sukeltajaosasto
- 2 = Aseiden käyttö merelle ja ilmaan
- 3 = Alustarkastaminen
- 4 = Varusmiesosasto
- 5 = Raivaamisosasto
- 6 = Merialueen valvonta
- 7 = Öljyntorjuntavalmius
- 8 = Luotsausvalmius
- 9 = Voimakkeiden käyttö merialueella
- 10 = Johtamisvalmius



- Korkea valmius on jokseenkin suhteellinen käsite. Esim. AKT aluksella oleva 4 tunnin lähtövalmius ei ole ihan joka tapauksessa korkeaa valmiutta.
- AKT-1 osuu tuntiluokkaan.
- Varsinaisten valmiustehtävien lisäksi varsinkin "virka-aikana" on tuntiluokan suorituskykyinä myös sukeltaja-osasto/ raivaajapartiot

Hallinnonalallani tehdään yhteistyötä Merivoimien kanssa

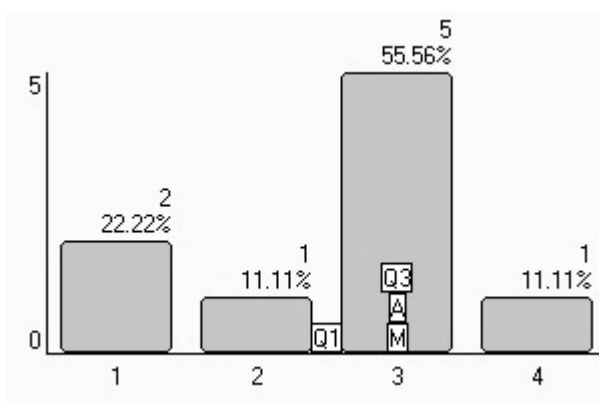
- 1 = Erittäin paljon
- 2 = Paljon
- 3 = Vähän
- 4 = Ei ollenkaan



- Olen Merivoimien palveluksessa
- MERIV edustaja - miten olisi tulostunut tyhjä vastaus ? lisäys olisi tarvittu (MERIV edustajat jättävät vastaamatta)
- Meriympäristövahinkojen torjunnassa
- Tämäkin riippuu mistä tehtävästä RVL:n osalta on kyse. Sotilaallinen maanpuolustus on alue jolla tehdään hyvinkin tiivistä yhteistyötä, mutta meiltä tähän suunnattu HTV määrä ei ole kovin suuri verrattuna vastaaviin resursseihin merivoimilla. Siis tähän kohtaan voi laittaa paljon mutta muiden toimialojen kohdalla vähemmän. Yhteistyö on myöskin hyvin tilannesidonnaista.

Henkilökohtaisesti (tai oma hallintoyksikköni) teen yhteistyötä Merivoimien kanssa (Puolustushallinnon edustajat jättävät vastaamatta)

- 1 = Erittäin paljon (yli 10 kertaa vuodessa)
- 2 = Paljon (5-10 kertaa vuodessa)
- 3 = Satunnaisesti (1-5 kertaa vuodessa)
- 4 = En ole tehnyt yhteistyötä Merivoimien kanssa



- Tämä vastaus on henkilökohtainen

Kiitos vastauksista. Paina vielä lähetä jatka osioon 4.

Viranomaistuen muodot

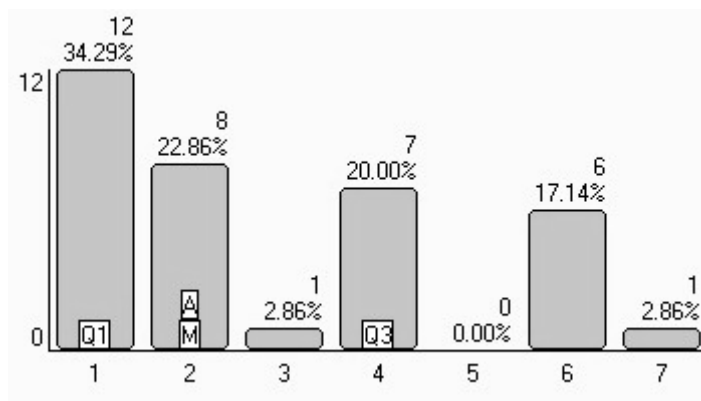
Viranomaistukea ja yhteistyötä voidaan tehdä usealla eri tavalla. Alla on esitetty neljä erikseen määriteltyä ja tunnistettua tukemisen muotoa (**virka-apu**, **integroitu yhteistyö**, **organisoitu yhteistyö** ja **organisoinaton tukeminen**). Pyri tekemään arvio tarkastelemalla Merivoimien tarjoaman tuen muodon merkitystä omalle hallinnon alallesi. Puolustushallinnon vastaajat arvioivat tukimuotojen merkitystä tuen tarjoajan näkökulmasta.

Virka-apu

Virka-apu tarkoittaa puolustusvoimien muille viranomaisille tämän pyynnöstä antamaa resurssien tilapäistä käyttöä toisen osapuolen toimialaan kuuluvien tehtävien toteuttamiseksi silloin, kun vastuuviranomaisen omat voimavarat ovat riittämättömät tai tarvitaan puolustusvoimien erikoishenkilöstöä ja -välineistöä. Virka-avun antaminen perustuu lailla säädettyihin viranomaisten yhteistoiminnan muotoihin, mutta myös viranomaisten keskenään tekemiin erillisiin yhteistoimintasopimuksiin. Muille kuin poliisiviranomaisille tai rajavartiolaitokselle annettavan virka-avun edellytyksenä on, että järjestelystä on erikseen sovittu yhteistoimintamenettelyllä tai siitä on säädetty säädöksin.

Miten tuen muoto palvelee omaa hallinnon alaani (rastita sopivat vaihtoehdot)?:

- 1 = Menettely on toimiva
- 2 = Menettely on kustannustehokas
- 3 = Menettely sisältää ristiriitaisuuksia
- 4 = Menettely edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua
- 5 = Menettelyn ylläpito on kallista tai työlästä
- 6 = Menettely on joustava yllättävissäkin tilanteissa
- 7 = Menettely ei ole käytössä hallinnonalani ja Merivoimien välillä



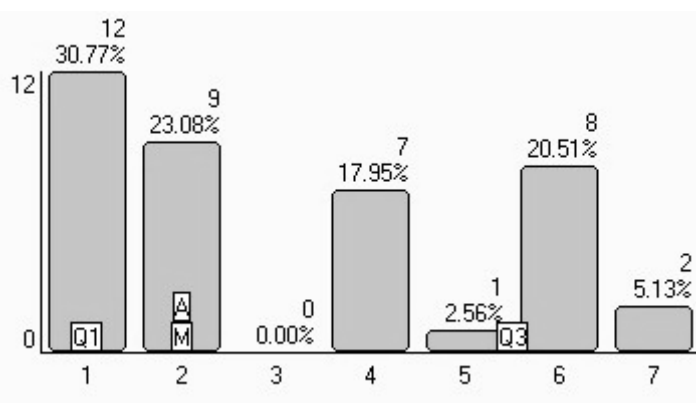
- ajattelen PTR toimintaa
- Olen kokenut virka-avun saannin kohtuullisen helpoksi ja yksinkertaiseksi prosessiksi. Toisinaan on ollut pientä vääntöä saatavuudesta ja joustosta yllättävissä tilanteissa.
- Ei tarkkaa tietoa yhteistoimintasopimuksista
- Kaikissa tapauksissa on ymmärrettävä toisen osapuolen kyvyt sekä tarpeet. Asiat voivat toimia tai olla toimimatta, mikäli niihin ei panosteta oikealla tavalla.
- Virka-apumenettely edellyttäisi tuen pyytäjältä useimmiten parempaa menettelyn ja valmiudessa olevien suorituskkykyjen tuntemusta.

Integroitunut yhteistyö

Integroituneella yhteistyöllä tarkoitetaan sellaista viranomaisten välistä yhteistyötä, joka on päivittäin olemassa olevaa ja toteutuu monialaisesti ja monitasoisesti osana viranomaisten tavanomaista toimintaa. Toiminnalle on olemassa vakiintuneet muodot ja mekanismit ja kukin viranomainen huomioi yhteistoiminnan vuosittaisessa toiminnan suunnittelussaan. Yleisimmin tunnettuja muotoja ovat PTR-yhteistyö (Poliisi-Tulli-Raja) sekä METO (Merelliset toimijat: Merivoimat-Merenkulkulaitos-Raja)

Miten tuen muoto palvelee omaa hallinnon alaani (rastita sopivat vaihtoehdot)?:

- 1 = Menettely on toimiva
- 2 = Menettely on kustannustehokas
- 3 = Menettely sisältää ristiriitaisuuksia
- 4 = Menettely edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua
- 5 = Menettelyn ylläpito on kallista tai työlästä
- 6 = Menettely on joustava yllättävissäkin tilanteissa
- 7 = Menettely ei ole käytössä hallinnonalani ja Merivoimien välillä



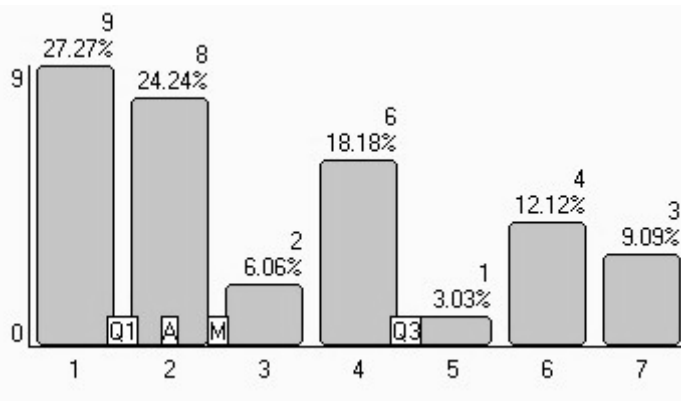
- METO hyvä esimerkki tästä.
- METOn osalta: perhanasti tutkia ja johtokeskuksia = jonkinasteista päällekkäisyyttä.
- Ajattelen PTR toimintaa
- Kunkin toimijan omat vahvuudet ja heikkoudet kyetään ottamaan huomioon. Kaikille toiminnoille/uhkille on määritettävä vastuuviranomainen, joka johtaa. Sen on myös kyettävä tähän johtamiseen!
- Tavanomaisessa hallinnonalojen /viranomaisten toiminnan suunnittelussa huomioidaan yhteistoimintatarpeet ja varatuminen yllättäviin tilanteisiin. Toimii hyvin mm MERIV ja RVL-merivartiostot tasoilla. Myös pelastuslaitosten ja varuskuntie/ sotilasoalokuntien tasolla kiinteää yhteistoimintaa.
- Tietääkseni

Organisoitu yhteistyö

Organisoimalla omaan käyttöön tarkoitettuja suorituskykyä toisen viranomaisen alaisuuteen viranomaiset varaa-
vat suorituskyvyn poikkeuksellista olosuhdetta tai tapahtumaa varten, mutta eivät sitoudu itse ylläpitämään sitä
jatkuvasti. Sen sijaan suorituskyky on jonkun muun viranomaisen hyödynnettävissä ylläpitovelvoitteen sallimissa
puitteissa. Tyypillisin esimerkki on ympäristöviranomaisten johtama järjestely, jossa heidän osoittamilla resurs-
seilla merellinen öljyntorjuntavalmius on luotu Merivoimiin ja Merivartiostoihin.

Miten tuen muoto palvelee omaa hallinnon alaani (rastita sopivat vaihtoehdot)?:

- 1 = Menettely on toimiva
- 2 = Menettely on kustannustehokas
- 3 = Menettely sisältää ristiriitaisuuksia
- 4 = Menettely edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua
- 5 = Menettelyn ylläpito on kallista tai työlästä
- 6 = Menettely on joustava yllättävissäkin tilanteissa
- 7 = Menettely ei ole käytössä hallinnonalaani ja Merivoimien välillä



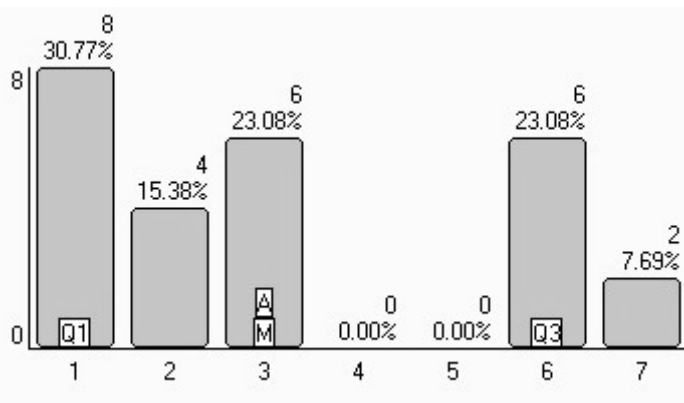
- ÖTA-valmius maksaa.
- Joissakin tilanteissa on esiintynyt eri tahojen välillä käden vääntöä varatun suorituskyvyn käyttöönsaa-
misessa. Käytännössä tilanne tulee esiin tilanteissa, joissa saman yksikön eri suorituskykyjä tarvittaisiin
samaan aikaan eri paikoissa.
- Tässä on haasteena se, että henkilöstölä ja kulustolla voi olla myös muita tehtäviä. Varsinaisista ristirii-
doista ei kuitenkaan ole kyse. ÖTA-esimerkissä alukset ovat käytännössä SYKE:n laivoja. Kriisitilan-
teessa on tehtävä päätös öljyntorjunnasta erikseen.
- Menettelyn pitää sisältää erityisesti harjoittelua, jolla suorituskyky saadaan aikaiseksi. Toisen hallin-
nonalan omistajuus aiheuttaa usein monimutkaisia järjestelyjä resursoinnin toteuttamisessa.
- Tietääkseni

Organisoimaton tukeminen

Muiden viranomaisten tukeminen voi tapahtua myös tahattomasti tai ilman virallista ohjausta osana viranomaisen tavanomaista toimintaa. Yleisesti viranomaisen näkyvyydellä ja läsnäololla on turvallisuutta lisäävä vaikutus ja monia uhkia ennalta ehkäisevä merkitys. Aktiivinen viranomaistoiminta kasvattaa mm. rikosten tekijöiden kiinni-jäämisriskiä ja rikosten selvitettävyyttä sekä edesauttaa kykyä reagoida rikosten ja onnettomuuksien vaikutusten torjuntaan.

Miten tuen muoto palvelee omaa hallinnon alaani (rastita sopivat vaihtoehdot)?:

- 1 = Menettely on toimiva
- 2 = Menettely on kustannustehokas
- 3 = Menettely sisältää ristiriitaisuuksia
- 4 = Menettely edellyttää aina suunnittelua ja valmistelua
- 5 = Menettelyn ylläpito on kallista tai työlästä
- 6 = Menettely on joustava yllättävissäkin tilanteissa
- 7 = Menettely ei ole käytössä hallinnonalani ja Merivoimien välillä



- Voi olla toimiva ja usein onkin. Organisoimaton yhteistoiminta johtaa usein organisoituun yhteistoimintaan, jopa integroituun, kun sen hyödyt tunnistetaan. Vapaassa verkostoitumisessa on myös riskinsä, jonka vuoksi turvallisuusosalalla näkisin tämän vaihtoehdon eräänä yhteistoiminnan alkumuotona, joka johtaa muihin muotoihin.
- Ad hoc tilanteissa edetään sen mukaan mitä resursseja saadaan käyttöön. Meripelastus hyvä esimerkki.
- Tämä vaikuttaa sattumalta tapahtuneelta viranomaisyhteistoiminnalta. Suunnitelmallinen ja valmisteltu toiminta on onnistumisen edellytys.
- "Tahattoman yhteistoiminnan" kautta voi syntyä myös epätaloudellista päällekkäistä toimintaa. Esimerkiksi RVL:ja MERIV:n valvonnan/ partioinnin keskittyminen suppealle alueelle yhdenaikaisesti.

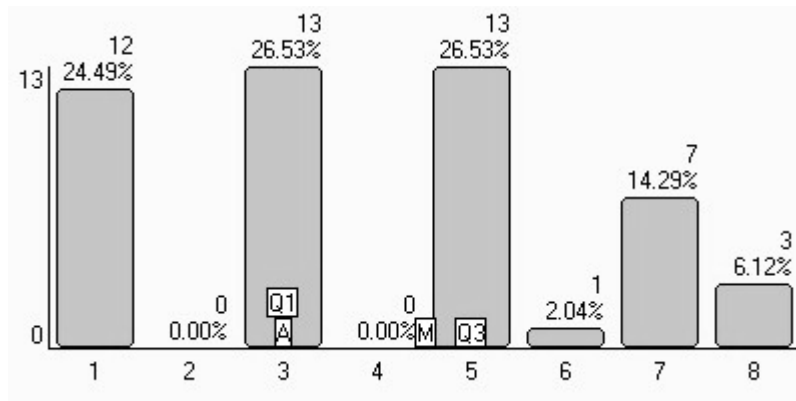
Tukimuodot ja tulevaisuusskenaariot

Arvioi seuraavaksi edellä esitettyjen tukimuotojen merkitysten muutosta tulevaisuudessa suhteessa väittämässä esitettyyn tulevaisuuskehitykseen. Älä arvioi väitteen todennäköisyyttä.

1. Suomen taloudellinen tilanne heikentyy merkittävästi ja yhteiskunnallisia resursseja joudutaan leikkaamaan laajasti ja kunkin viranomaisen on keskityttävä nykyistä pienempään määrään ydintehtäviä.

- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoidun yhteistyön merkitys vähenee

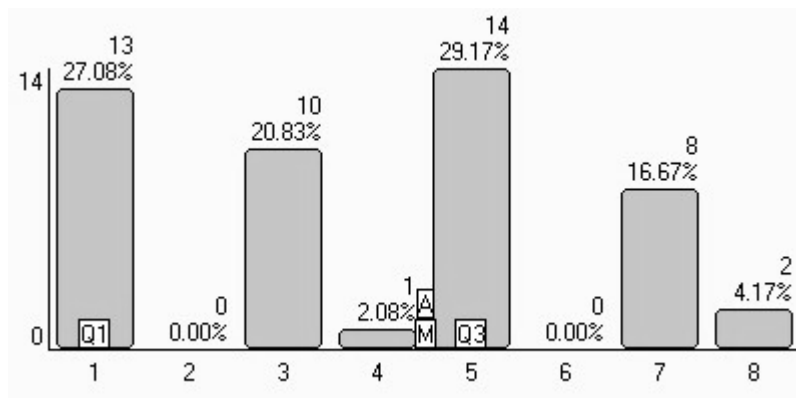
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



- Vähemmällä pitää tehdä enemmän vaikka resurssit vähenee, jolloin kaikki yt yksi keino saada valtion-hallinnosta enemmän tehoja irti.

2. Ilmaston muutoksen kiihtymisestä johtuen ympäristön aiheuttamat mullistukset (myrskyt, tulvat yms.) yleistyvät ja niiden yhteiskunnalliset vaikutukset kasvavat.

- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoitun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoitun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee

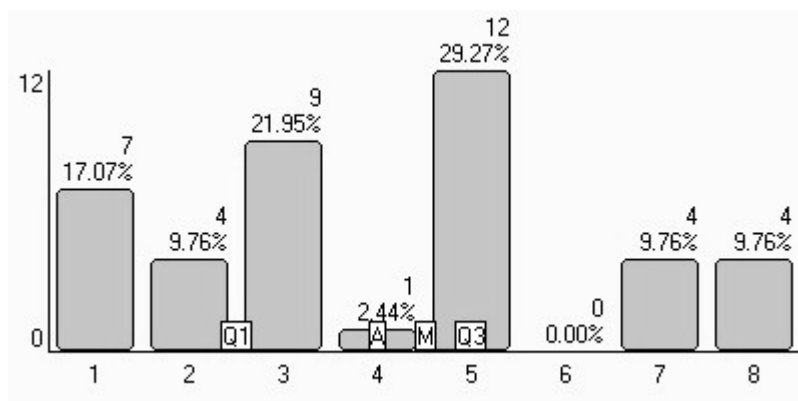


- Kyky sietää isoja onnettomuuksia heikkenee ja edellyttää kaikkien resurssien käyttöä.

3. Kansainvälinen viranomaisyhteistyö tiivistyy ja yhdistyy monilla hallinnonaloilla kansainvälisesti johdetuksi toiminnaksi.

- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoitun yhteistyön merkitys kasvaa

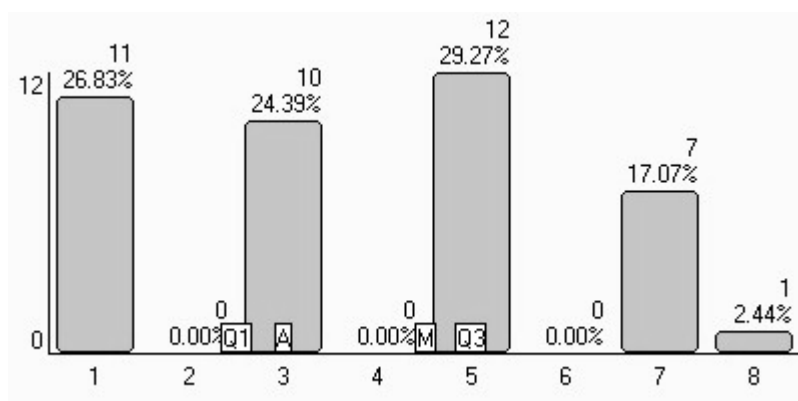
- 6 = Organisoidun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



- Kansainvälisessä yhteistyössä laajemmin tarvitaan valtioiden välinen yhteisymmärrys, joka on sovittava yltäatasolla. Käytännössä esim. rajoilla kansainvälinen viranomaisyhteistyö arkipäiväistyy

4. Valtioiden itsekäiksi muuntuvien tavoitteiden johdosta kansainvälinen viranomaisyhteistyö rapautuu ja osittain jopa lakkaa.

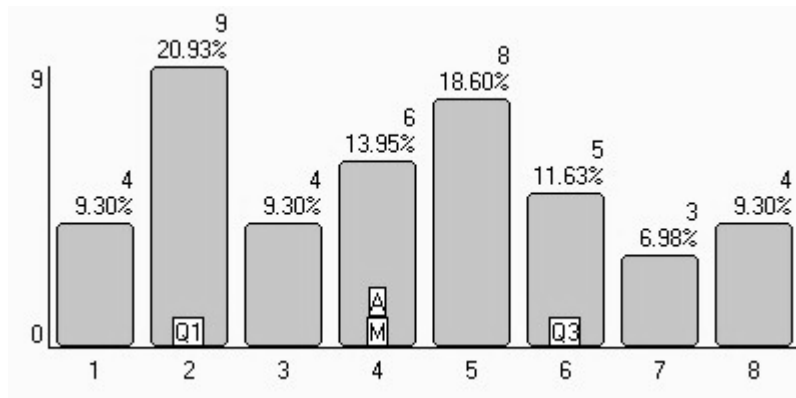
- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoidun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



- Vastaukset koskevat kansallista viranomaisyht.:tä. KV yt väheneminen ei kylläkään suoraan vaikuta kansalliseen toimintaan lisäävästi, mutta jos pitää valita kahdesta niin sitteen "kasvaa"
- Viranomaiset eivät kykene kaikilta osin itsenäisesti selviytymään omista tehtävistään. Erityisesti laajempien ja vaikeasti hallittavien tehtävien osalta tarvitaan muiden viranomaisten tai vapaaehtoisten tukea. Lisäksi taloudelliset resurssit asettavat omia rajoitteitaan eri toimintoihin.
- Kun viranomaisten kansainvälisten toimintojen merkitys vähenee voidaan tiedonvaihtoa ja suorituskykyvaihteita osittain paikata omien viranomaisten panatuneella yhteistyöllä

5. Suomen talous vaurastuu ja yhteiskunnallisiin toimintoihin on osoitettavissa kasvava määrä resursseja.

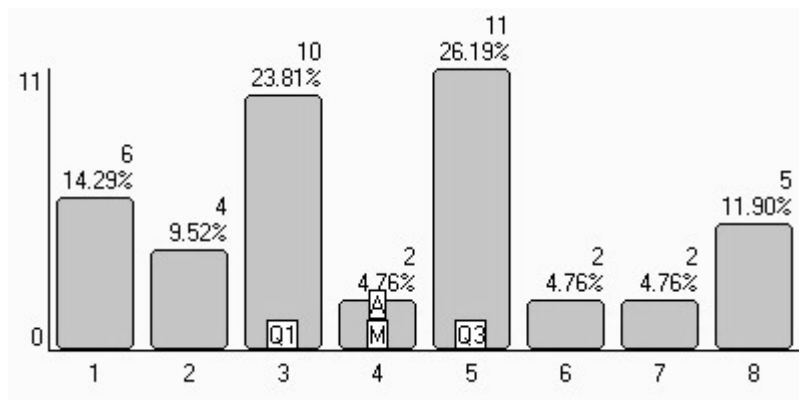
- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoitun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoitun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



- Jos monelle toimijalle tulee enemmän resursseja, niin se ei voi itsessään lisätä virka-apun merkitystä.
- Paremmassa resurssitilanteessa myös viranomaisyhteistyöhön osoitettavien resurssien osuus kasvaisi - ainakin puolustusvoimissa on osittain vallalla käsitys, että viranomaisyhteistyö on ydintoiminnan ulkopuolista...

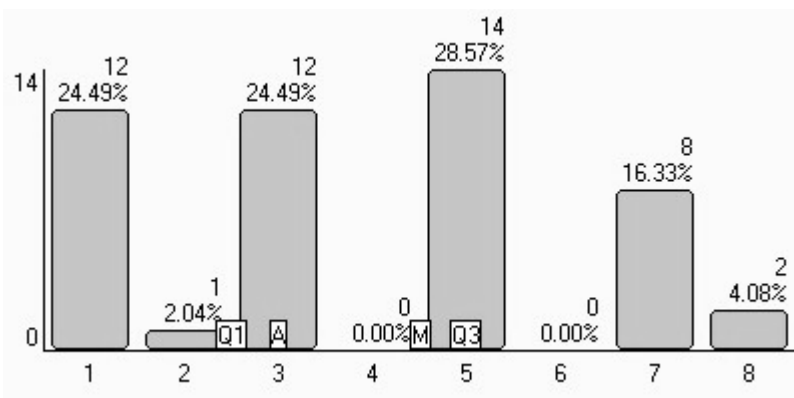
6. Kansallinen sotilaallinen uhka poistetaan Suomen ulkopoliittikan asialistalta ja Puolustusvoimat transformoidaan monialaiseksi kriisi- ja hätäorganisaatioksi.

- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoitun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoitun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



7. Kansainvälisestä integraatiosta johtuen terrorismi, järjestäytynyt rikollisuus ja ääriliikkeiden väkivaltainen aktiivismi, eri muodoissaan, nousevat keskeisimmiksi turvallisuushiksi Suomessa.

- 1 = Virka-apu menettelyn merkitys kasvaa
- 2 = Virka-apu menettelyn merkitys vähenee
- 3 = Integroidun yhteistyön merkitys kasvaa
- 4 = Integroidun yhteistyön merkitys vähenee
- 5 = Organisoitun yhteistyön merkitys kasvaa
- 6 = Organisoitun yhteistyön merkitys vähenee
- 7 = Organisoimattoman tukemisen merkitys kasvaa
- 8 = Organisoimattoman tukemisen merkitys vähenee



- Eli terrorismi lisääntyy Suomessa (?) Tiedustelu korostuu, samoin toiminnan nopeus ja joustavuus. Terrorismi + yhteiskunnan heikko kyky sietää häiriöitä johtaa siihen että ennakointi ja tapahtuneen teon korjaaminen edellyttää hyvää virka-apua ja resurssien tarkkaa ennakointia ja sopimista.
- Suuret monialaiset haasteet lisäävät ja edellyttävät viranomaisten välistä jatkuvaa ja monitasoista yhteistyötä.
- Jos uhkan voimankäyttötaso kasvaa on puolustusvoimilla parhaat resurssit ja käytännöt laajempaan voimankäyttöön.

Kiitos vastauksista. Paina vielä lähetä jatka osioon 5.

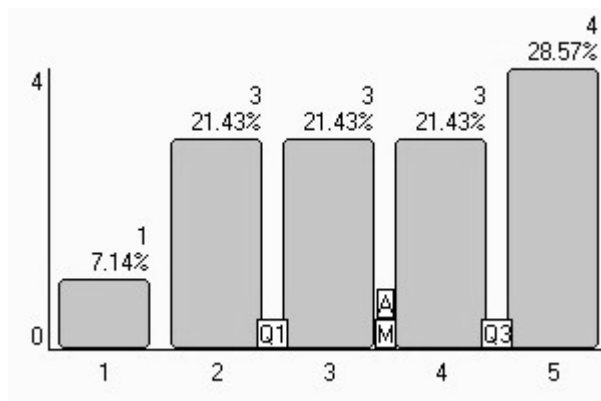
Suorituskykyjen ja niiden käytön kehittäminen

Suorituskykyjen kehittäminen perustuu kahteen lähtökohtaan: tarpeeseen ja resursseihin. Tämä osio koostuu väittämistä, joiden hyödyllisyyttä sinun hallinnonalallesi pyritään arvioimaan asteikolla 1-5 (1=ei ollenkaan hyödyllistä ... 5 = erittäin hyödyllistä) ja toisaalta arvioidaan väittämän toteuttamisen edellyttämiä resursseja omalla hallinnonalallasi asteikolla 1-5 (1=ei ole realistisesti toteutettavissa ... 5 = tuottaa resurssisäästöjä) .

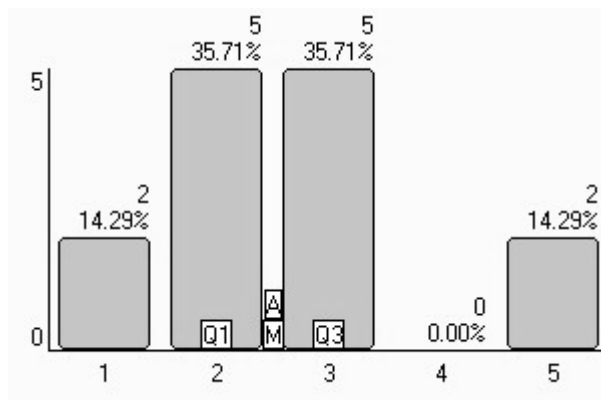
1. Eri viranomaisten ja organisaatioiden resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi perustetaan yhteisiä keskitettyjä alueellisia johtokeskuksia, joiden tehtävänä on koordinoida kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssien käyttöä. Tämä tarkoittaa että ko. keskuksille annetaan esim. nykyisiä hätä- ja pelastuskeskuksia huomattavasti laajempi kirjo resursseja käyttöönsä.

Yhteisten alueellisten johtokeskusten luominen on

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Kunkin viranomaisen tulee tietysti keskittyä oman missionsa mukaiseen tehtäväänsä, virka-apu on toisista. Yhteinen tilannekuva ja johtaminen mahdollista ilman yhteistä johtokeskusta useimmissa tapauksissa.
- Viranomaisten välinen yhteistoiminta tehostuu entisestään, operatiiviset tehtävät kyetään hoitamaan aikaisempaa sujuvammin ja tehokkaammin. Liiallinen keskittäminen tehtävien osalta samoilta henkilöille ei kuitenkaan ole järkevää. Yksittäinen henkilö ei kykene hoitamaan tehokkaasti ja hyvin nykyisten 10 tehtävän sijasta 20 tehtävää. Tältä osin on huomioitava ihmisten kapasiteetti käsitellä asioita. Keskittäminen palvelee erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa saadaan selkeää synenergia etua esimerkiksi 2-3 tehtävän keskittämisellä.
- Erittäin tarpeellinen kehityssuunta, joka tulisi ottaa huomioon jo nyt!
- Yhteinen tilannekuva - yhteiset tietovarannot - yhteinen johtamisen ammattitaito - johdossa olevat yhteiset suorituskyvyt - tehokas ja taloudellinen oikea-aikainen reagointi...kuullostaa täydelliseltä
- Vrt Norjan JRCC
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

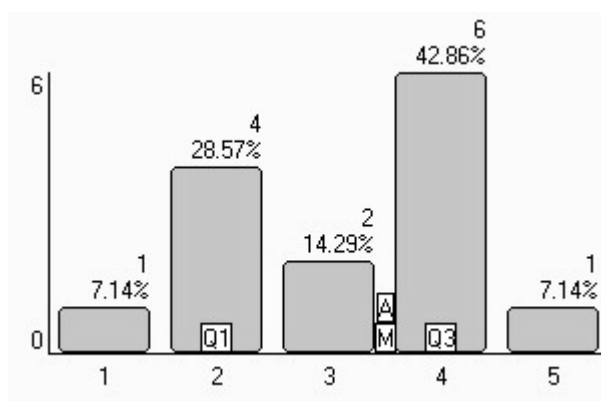


- Ei poista kunkin organisaation mission mukaisen tehtävän toimeenpanon edellyttämää johtamista, eli uusien jopojen perustaminen johtaa lisäresurssitarpeeseen. Eri viranomaisia voi tietysti asuttaa lähikäin tai jopa samaan rakennukseen, josta ne johtavat myös missionsa mukaista toimintaansa (vrt Turku)
- Tuottaa myös resurssisäästöjä pitemmällä aikavälillä

2. Merivoimiin organisoidaan aikaisempaa laajemmin muiden viranomaisten käyttöön tarkoitettuja suorituskykyjä. Näiden suorituskykyjen kehittämisen ja ylläpidon edellyttämät taloudelliset resurssit ohjataan valtaosin suorituskyvyn omistavan hallinnonalan kautta ja Merivoimat vastaa pääosin tarvittavan henkilöstön ja infrastruktuurin ylläpidosta (vrt. organisoitu yhteistoiminta; öljyntorjunta-alukset). Omistaja viranomaisen käytön ulkopuolella Merivoimat voi käyttää näitä suorituskykyjä omiin tehtäviinsä. Tällaisia suorituskykyjä ovat mm. ambulanssiveneet, sammutusveneet, nopeat (poliisi)partioveneet, monitoimialukset (tutkimus, pelastus yms).

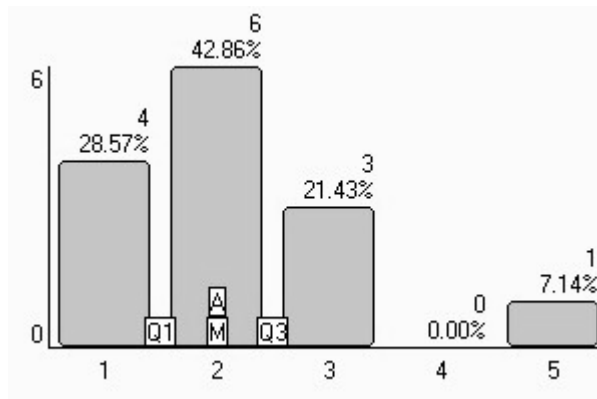
Suorituskykyjen lisäämiseksi ja uudistamiseksi em. järjestely on omalle hallinnon alalleni

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Tällä hetkellä hallinnonalallani tarvittavat resurssit on oltava jatkuvasti saatavissa käyttöön ja niiden yhteensovittaminen sotilaalliseen maanpuolustukseen sopiviksi ei ole kovinkaan kustannustehokasta ja järkevää. Joidenkin resurssien osalta voisi ehkä toimia mutta ei laajemmassa mittakaavassa
- Merivoimilla rajalliset resurssit. Ne tulee kohdistaa selkeästi mission mukaisiin tehtäviin. Tällainen "kaikki hyvä joka estää näkemästä" syö kuitenkin resursseja, ehkä enemmän kuin antavat.
- Tiettyyn rajaan saakka ja keskenään sopivien tehtävien osalta keskittäminen samaan paikkaan on mahdollista ja järkevää ja jopa suotavaa. Keskenään sopivat suorituskyvyt tulee miettiä huolella, ettei keskittämisellä ajauduta turhiin ristiriitatilanteisiin.
- Merivoimien näkökulmasta näytäisi siltä, että muiden hallinnoalojen resurssitilanne on selvästi parempi.
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa

- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

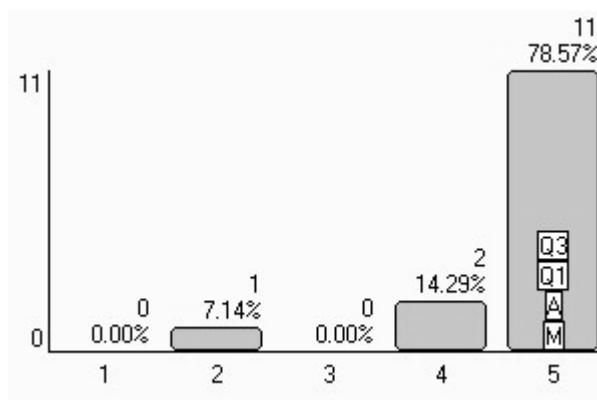


- Liiallinen tehtävien keskittäminen esimerkiksi samoihin yksiköihin aiheuttaa ennen pitkää päällekkäisiä tarpeita, joista on jo nyt kokemuksia. Tällöin tulee turhaa kädenvääntöä resurssin käyttöön saamisesta. Johtaminen tulee tämän kaltaisissa tilanteissa muodostamaan oman haasteensa useiden eri hallinnonalan resursseja sisältävän yksikön osalta. Kenellä on ylin käskyvalta resurssiin? Kuka tekee päätöksen päällekkäisissä tarpeissa?
- Ylläpito maksaa enemmän yksittäiselle "omistajalle"
- On erittäin hyödyllistä, mutta vaatii voimakkaasti resursseja, koska käytännössä yksi ihminen/organisaatio ei voi jatkuvasti tehdä montaa homma. On voitava kohdentaa voimavaroja asioiden hoitamiseen ja ylläpitämiseen. tämä taas edellyttää osaavaa johtokykyä yms...
- Puretaan päällekkäisyyksiä ja tarvittaessa kohdennetaan resursseja hallinnonalalta toiselle.

3. Kaikki turvallisuusviranomaiset kootaan toimimaan yhteisen tietojärjestelmän piiriin. Järjestelmällä tuotetaan kaikille yhteinen tilannekuva ja sillä kyetään koordinoimaan kaikkien suorituskykyjen käyttö. Älykkäillä tietoteknisillä ratkaisuilla taataan järjestelmän tietoturvallisuus ja luotettavuus.

Yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen on

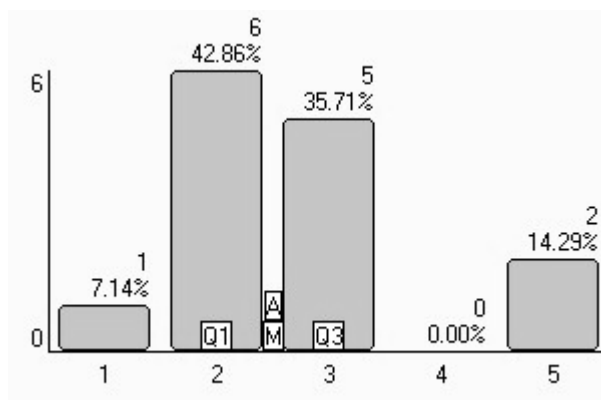
- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Edellyttää melkoisia lakimuutoksia ja toimivaltuuksien uudelleen tarkastelua. RVL:lla paljon tehtäviä jotka eivät missään muodossa kuulu merivoimille - toimivaltuusasiat. Näin ollen yksi yhteinen tietojärjes-

telmä ei ole realistista laajemmassa mittakaavassa. Niiden tehtävien osalta joissa molemmilla valtuudet toimia niin yhteinen järjestelmä on järkevää. Kuten merialueen valvonta.

- Kameli on ryhmätyönä suunniteltu hevonen. Sisältää toiminnallisia riskejä jos kaikkien tarpeet huomioidaan. Meripuolustus edellyttää nopeutta ja asevoiman suunnittelua, jollaiselle muilla ei liene tarvetta.
- Alueellisin ja paikallisin ratkaisuin!
- Keskeisin tulevaisuuden kehittämisalue
- Tästä ratkaisusta on hyvänä esimerkkinä valtakunnallisena METO - hankkeena toteutettu meritilannekuva. Tämänkaltaiset ratkaisut, joilla tuotetaan selkeää kustannussäästöä eri viranomaisille ovat todelle hyviä ratkaisuja rajalliset resurssit omaavilla viranomaisilla.
- Yhteistä tilannekuvaa ei saavuteta koskaan, voidaan välittää tilannekuviissa tietoja jotka ovat yhteisiä. Nyanssi oli tämä, mutta silläkin päästään selvästi nykyistä paremmin koordinoimaan kaikkien suorituskykyjen käyttöä. Hyvä asia.
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

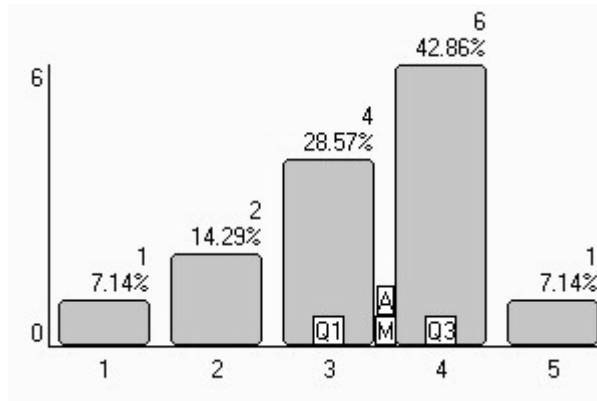


- Ei realistista siis laajemmassa mittakaavassa. Oikein kohdennettuna ok.
- Ei poista tarvetta kunkin mission edellyttämille järjestelmille.
- Tietoteknisillä kehittämissankkeilla on taipumus marksaa käsittämättömän paljon...
- Nykyresurssit on kohdennettava kaikilta osallistuvilta tahoilta uudelleen!

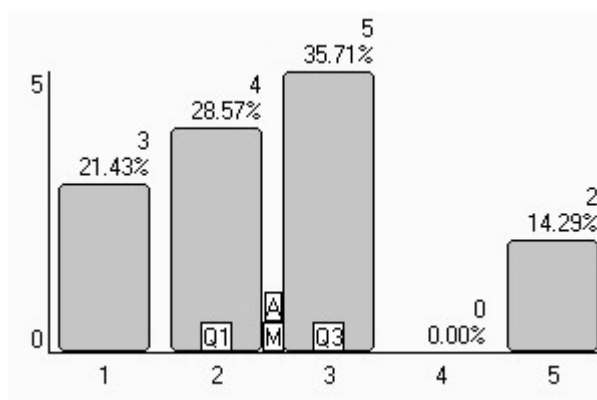
4. Yleisestä asevelvollisuudesta pelkästään sotilaallisiin tarkoituksiin luovutaan. Puolustusvoimille annetaan tehtäväksi kehittää asevelvollisuudesta laaja-alaisemmin kriisitilanteisiin varautuva koulutusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on tuottaa osaajia reserviin kaikkien turvallisuusviranomaisten käyttöön. Järjestelmän synnyttäminen edellyttää osallistuvilta organisaatioilta osallistumista koulutuksen toteutukseen ja resurssointia reserviyksiköiden ylläpitoon.

Oman organisaatioini kannalta tähän kehitykseen osallistuminen on

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- PV:llä oma missio (kansallinen puolustus ja kriha), johon sen tulee keskittyä myös koulutuksessa. Karri-goitu vastaus ja sellaisena hyvä!
- Eräänlainen Zivilschutz-malli on tervetullut
- Tämänkaltaisella koulutusjärjestelmällä ei kyetä tuottamaan lisäresursseja kaikkiin tehtäviin tai tilantei-siin. Mm. lainsäädäntö asettaa haasteita eri tehtäviin osallistuvista henkilöistä ja heidän toimivallastaan näissä tehtävissä (esim. edellytetään tietyn sisältöinen ja laajuinen koulutus). Oikein kohdennettuna koulutusjärjestelmällä kyettäisiin kuitenkin tuottamaan resursseja varsin moniin suurta ihmismäärää edellyttäviä tehtäviä. Omalla organisaatiollani ei todennäköisesti olisi tarvetta yllä pitää omia reservi-yk-siköitä.
- Ideana oikein hyvä.
- Puolustusvoimien / merivoimien tarve koko ikäluokan kouluttamiselle reserviin tulee tarkasteltavai lähi-vuosina. Kokonaismaanpuolustuksen kannalta "kansalaispalvelus" malli olisi varmasti hyödyllinen ja edesauttaisi laajasti julkishallinnon perustehtäviin rekrytoimista.
- Onko tämä nykyisellään rajattu pelkästään ykköstehtävään???
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

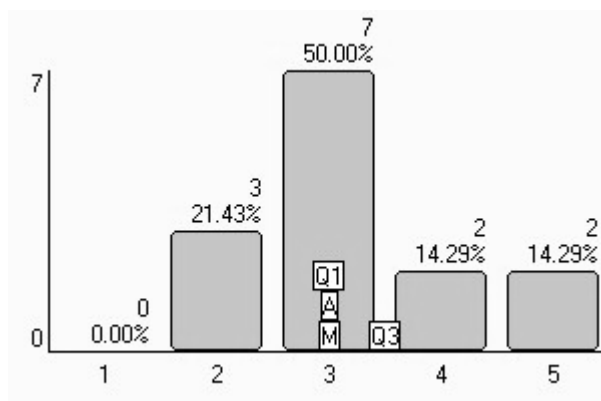


- edellyttäisi "monen vuoden" varusmiespalvelua TAI voimakasta eriytyistä joka aiheuttaa paineita ikä-luokkien suuruudelle, joka on taas kiinni meistä vanhemmista ...
- RVL:lla ei nykyisellään resursseja alkaa kouluttamaan asevelvollisia omiin tehtäviinsä laajalla rintamalla.
- Lisäarvo on kyseenalainen.
- Kaikille hallinnon aloille...

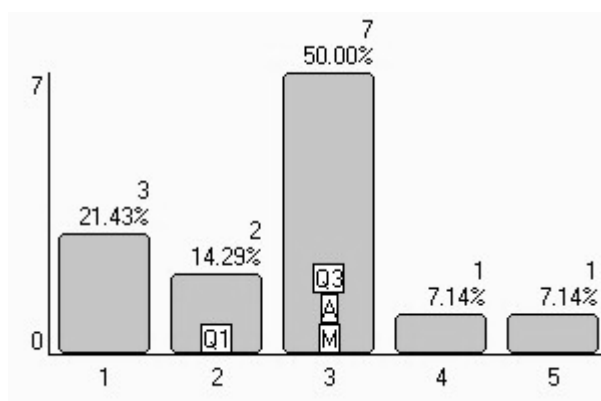
5. Merivoimien ensisijaisesti sotilaallisiin tarkoituksiin kehitettävistä suorituskyvyistä tehdään aikaisempaa monikäyttöisempiä. Suorituskykyjen luomisessa on huomioitava muiden viranomaisten tarpeet. Kehitystyöhön osallistuvat viranomaiset myös osallistuvat osiltaan kustannuksiin.

Oman organisaationi kannalta tämä on

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Saadaan maailman ensimmäinen sairaalalaiva-öljyntorjuja-stelth-oro-korvetti.
- Tiettyyn rajaan asti - suorituskykyjen arviointi ja tarve on mietittävä tarkasti
- Tietyissä tilanteissa mm. erikoiskalustosta on pulaa ja tältä osin olisi hyvä saada valtakunnassa oleva vähä kalusto täysimääräisesti käyttöön. Toinen kysymys on se, että kuinka paljon organisaationi olisi valmis taloudellisesti sitoutumaan tämänlaiseen kehitystyöhön.
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

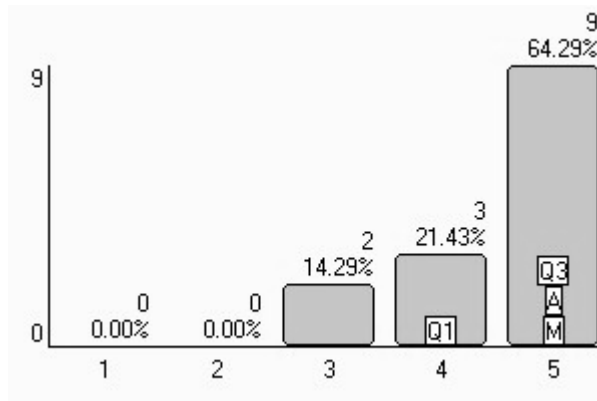


- Kenties toteutettavissa pitemmällä aikavälillä, muttei näissä uhkakuvissa...

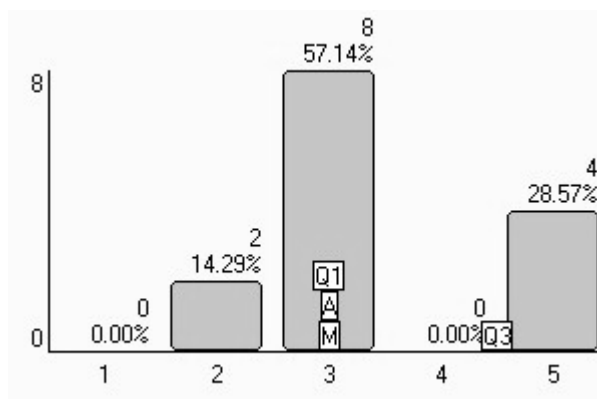
6. Eri viranomaisille kehitettävää ja hankittavaa kalustoa ja materiaalia yhdenmukaistetaan aikaisempaa laajemmin. Tällaisia ovat mm. tietoverkkojen tekniset ratkaisut, radiot, valvontatutkat, erikoisvaatetus, suojavälineet.

Oman hallinnonalan kannalta tällaisen periaatteen noudattaminen on

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Ei saa johtaa vaatimuksista lipsumiseen.
- Joidenkin tehtävien kohdalla olisi pitänyt toteuttaa jo ajat sitten
- lisäksi ennenkaikkea tähän vielä ylläpitoon liittyvien kustannusten hallinta mm alusten konehuollot ja monet muut asiat, joihin voitaisiin vaikuttaa nimenomaan ylläpidon alalla. hankinnan aina hoitaa...
- Tämä on välttämätöntä, erityisesti strategisten suorituskykyjen osalta (erikoisjoukot yms.)
- Tietyissä tehtävissä yhteishankinnoilla saavutetaan runsaasti taloudellista hyötyä jo hankintavaiheessa. Lisäksi erikoiskaluston osalta taataan huomattavasti paremmat huoltojärjestelyt verrattuna tilanteeseen, jossa kaikilla viranomaisilla on hiukan erilaista materiaalia käytössään.
- Suuremmilla erillä lasketaan varmasti kehitys ja tuotantokustannuksia. Samalla helpotettaisiin yhteen-sopivuusongelmia.
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä

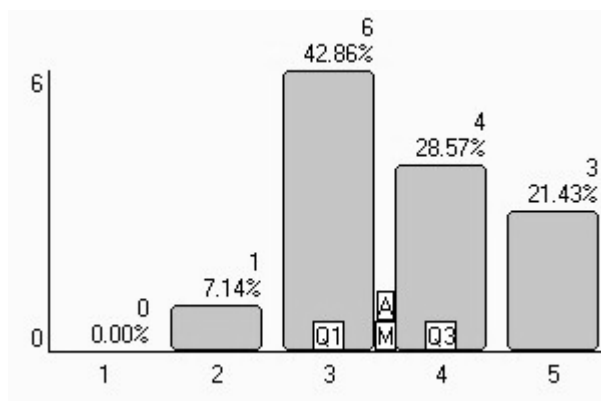


- Sanoisin, että edellyttää jonkin verran lisäresursointia
- Lisäarvo kyseenalainen eriytettyyn verrattuna.

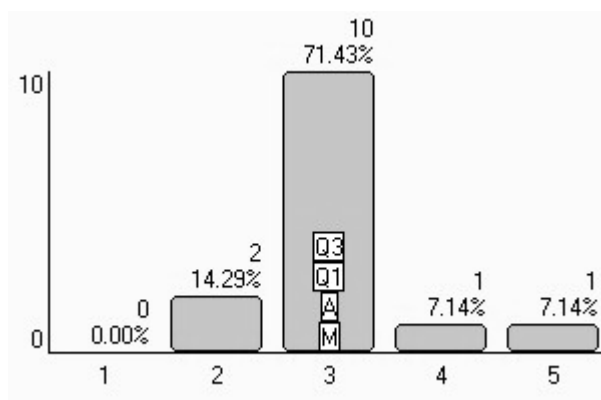
7. Viranomaisten välinen yhteistyön kehittäminen edellyttää aktiivista vuorovaikutusta toiminnan kaikilla tasoilla. Hallinnonalani ja Merivoimien välistä yhteistoimintaa lisätään (mm. suunnittelu- ja harjoitustoiminta) ja siten parannetaan Merivoimien kykyä tukea omaa hallinnonalaani. Pääosasta välittömiä kustannuksia katetaan johtovuossa olevan viranomaisen toimenpitein.

Tämä kehitys on hallinnonalani kannalta

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



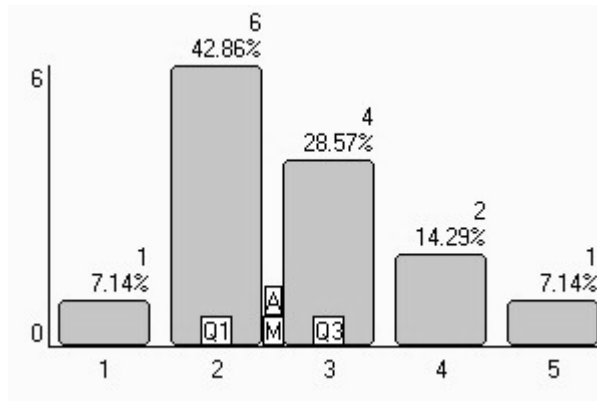
- Teemme jo nyt varsin paljon yhteistoimintaa eri tahoilla ja tehtävissä. Yhteistyön kehittämisen ja syventämisen osalta tulee kuitenkin määritellä tarkasti ne osa-alueet, joilla yhteistoimintaa tehdään suuremmassa laajuudessa. Molempien osapuolten tulee olla sitoutunut yhteistoimintaan samassa laajuudessa ja pelisääntöjen pitää olla selkeät.
- Kustannusten jako tulee jatkossa selvitettäväksi. tähän asti hallinnonalojen keskinäisiä kustannusten iirtoja ei ole toteutettu - vaan jokainen viranomainen on osallistunut sillä laajuudella, jonka on katsottavan toimintansa kehittämisen kannalta järkeväksi.
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä



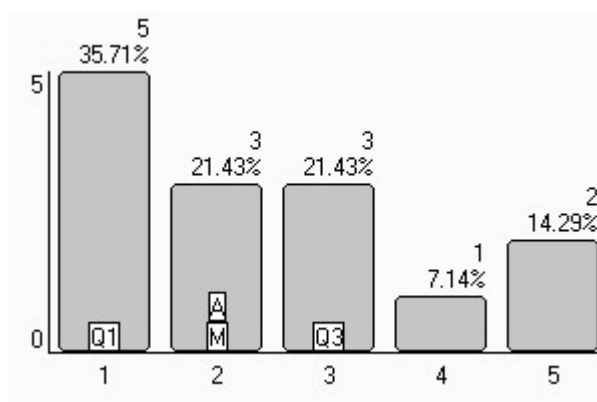
8. Merivoimille voidaan tulevaisuudessa asettaa pysyviksi tehtäviksi joitain hallinnonalalleni nykyisin kuuluvia tehtäviä (tarvittaessa vaikka lainsäädäntöä muuttamalla).

Tämä kehitys on hallinnonalani kannalta

- 1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä
- 2 = 2 = ei kovin hyödyllistä
- 3 = 3 = hyödyllistä
- 4 = 4 = melko hyödyllistä
- 5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Periaatteessa joitakin tehtäviä voitaisiin keskittää tai siirtää merivoimien tehtäviksi. Käytännössä toimintakulttuurit ja osa tehtävistä eroaa tällä hetkellä melko voimakkaasti toisistaan. Mm. merivoimat joutuisivat joidenkin tehtävien keskittämisen jälkeen muuttamaan omia nykyisiä toimintamallejaan radikaalisti, jolloin jonkin toisen tärkeän tehtävän toteuttaminen voisi vaikeutua tai vaarantua säännöllisesti. Ennemminkin voisi puhua yhteistyön syventämisestä, jolloin toinen viranomainen pystyisi tukemaan toista viranomaista tarpeen vaatiessa vielä nykyistä helpommin kaluston käyttöön saamisessa, yms.
- Merivoimien näkökulmasta ei ole tarpeen haalia muiden viranomaisten tehtäviä merivoimille. Jos tehtäviä otetaan tulee myös resurssien seurata mukana.
- Erityisesti sellaisia tehtäviä voidaan helpostikin antaa täysin merivoimien tehtäväksi joita nyt hoidetaan yhdessä samoilla jo olemassa olevilla valtuuksilla.
- OK jos resurssit tulee mukana ja liittyy suoraan MERIV hyväksyttyn missioon
- 1 = 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa
- 2 = 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle
- 3 = 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä
- 4 = 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa
- 5 = 5 = tuottaa resurssisäästöjä



- Näkisin asian pikemminkin päinvastoin. Merivoimien tukitehtävät tulisi ulkoistaa muille merellisille toimijoille, so.tulisi perustaa yksi yhteinen meriviranomainen, joka poikkeusoloissa muun yhteiskunnan tapaan integroituu maanpuolustukseen.
- SYKessä on äskettäin valmistunut kokonaisselvitys valtion ja kuntien öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä 2009-2018. Lähetän se erikseen tiedoksi Anssi Munkille.

LIITE 3 KYSELYN TOISEN KIERROKSEN VASTAUSAINEISTO

Tähän osioon on koostettu kyselyn vastauksista keskeisimpiä osia. Sinulla on mahdollisuus kommentoida vastauksia ja niiden osia kommentti kenttiin. Lisäksi vastausten ohessa on muutamia tarkentavia kysymyksiä joihin toivon että sinulla on mahdollisuus vastata.

Kirjoittaessasi kommentteja muista painaan LÄHETÄ/SUBMIT-painiketta!

Kyselyn vastausaineisto on myös sinun käytettävissäsi. Julkaistessasi ao. aineistoa on lähde mainittava. Vastajakohdaisia vastauksia en jaa eteenpäin.

1. Viranomaisten turvallisuuskonteksti on vahvasti valtio- ja yhteiskuntakeskeinen vaikka kansainvälinen ulottuvuus on nouseva trendi. Onko vastaus jakauma mielestäsi yllätyksellinen?

Kenelle tai mille taholle hallinnonalasi pyrkii ensisijaisesti tuottamaan turvallisuutta? Voit valita useamman vaihtoehdon.

1 = Globaalisti kaikille

2 = Kansainvälinen yhteisö, esim EU

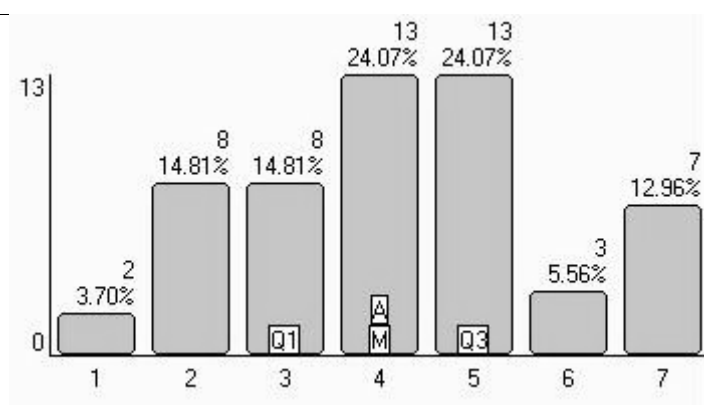
3 = Alueellisesti Itämeri tai Pohjola

4 = Suomen valtio

5 = Suomalainen yhteiskunta

6 = Yksittäiset organisaatiot tai yritykset

7 = Yksilö



Kommenttisi:

- Testi
- ei
- Ei ole - osallistuminen kv-toimintaan viranomaisresurssein on aina tapauskohtaista, räätälöidyn suorituskäytön toteutettavaa tukea.

- Vastaus jakauma ei yllätä, riippuen toimijasta tai organisaatiosta, toiminnot kohdentuvat hyvin annettujen vastausten mukaisesti. Tulevaisuudessa tuon kansainvälisen roolin merkitys tulee varmasti vielä kasvamaan nykyisestä tasosta.
- Ei ole. Rajavartiolaitos vastaa ensisijaisesti sisäisestä turvallisuudesta ja näin ollen edustamani laitoksen osalta jakauma on selvä. Toki kv-puoli nostaa päätään mutta ei siitä missään nimessä saa tulla päätehtävä ja senkin taustalla on kuitenkin maamme sisäinen turvallisuus

2. Uhka, eri muodoissaan, on kaikkien turvallisuusviranomaisten toiminnan lähtökohta. Kuinka yksiselitteisenä sanana uhka mielletään viranomaisten kielessä?

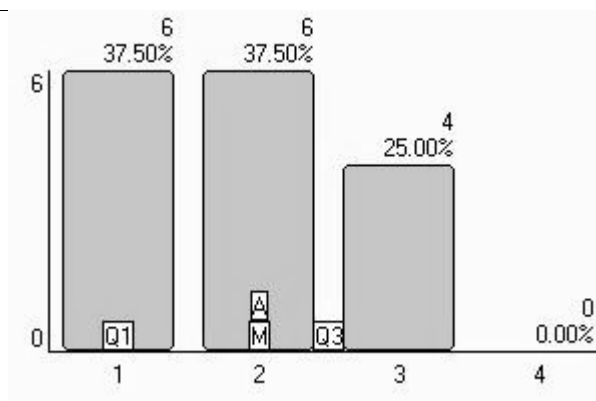
Hallinnonalallani uhka mielletään ensisijaisesti

1 = Taho, joka uhkaa turvallisuutta

2 = Ilmiö tai asia, joka uhkaa turvallisuutta

3 = Tapahtuma, joka toteutuessaan uhkaa turvallisuutta

4 = Jonkin muu, mikä?



- Tässä olisin valinnut kaikki kolme ensimmäistä vaihtoehtoa. Uhka voi muodostua eri tekijöistä tai näiden summasta
- Merivoimissa pp on Venäjä, mutta myös ilmiöt kuten terrorismi ovat olemassa.
- Perinteisesti sotilaallisia uhkia peilataan eri tahojen kannalta. Toisaalta yhteistyö muiden viranomaisten kanssa esim terrorismin torjunnassa edellyttää myös muunlaista uhkien arviointia. Mutta näiden uhkien arvioinnin vetovastuu tulee olla muilla kuin sotilailla. Eli kullakin on oma erikoisosaamisalueensa, josta tulee pitää kiinni. Muuten kaikki tekevät samoja asioita.
- Sotilaallisessa uhka-arviossa operatiivisella ja taktisella tasolla potettiaali on mahdollinen uhka joka realisoituu strategisen päätöksenteon myötä. Perinteinen heikkous PV:n arvioissa on nimenomaan Strategisen tason arvioissa - miksi jotakin tehtäisiin - mitkä olisivat tavoitteet / hyökkääjän toivottu lopputulos.
- Valtaosin käytämme uhista puhuttaessa termiä ilmiö /-t tai tekijät. Joiltakin osin on kyse myös tapahtumista.
- Ympäristön pilaantuminen

- Tähän ei voi vastata kovinkaan yksiselitteisesti johtuen RVL:n varsin laajasta tehtäväkentästä. Rajaturvallisuus, meripelastus, poliisitehtävät jne...

Hallinnonalallani varautuminen perustuu ensisijaisesti tunnistettuun ja määriteltyyn uhkaan, jonka suhteen voidaan varautuminen voidaan tehdä niin määrällisesti kuin laadullisestikin.

Väite kuvaa hallinnonalallani vallitsevaa ajattelua

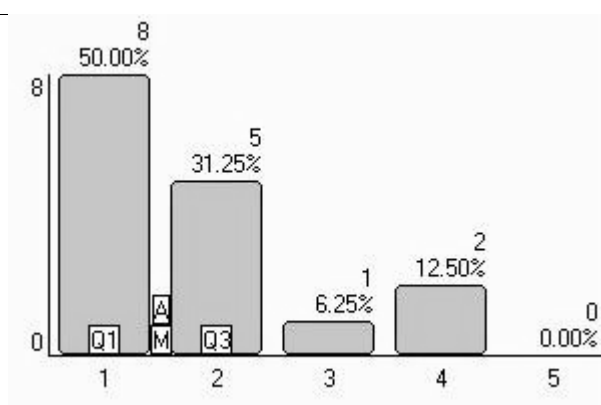
1 = Erittäin hyvin

2 = Hyvin

3 = Osittain

4 = Ei kovinkaan hyvin

5 = Ei ollenkaan

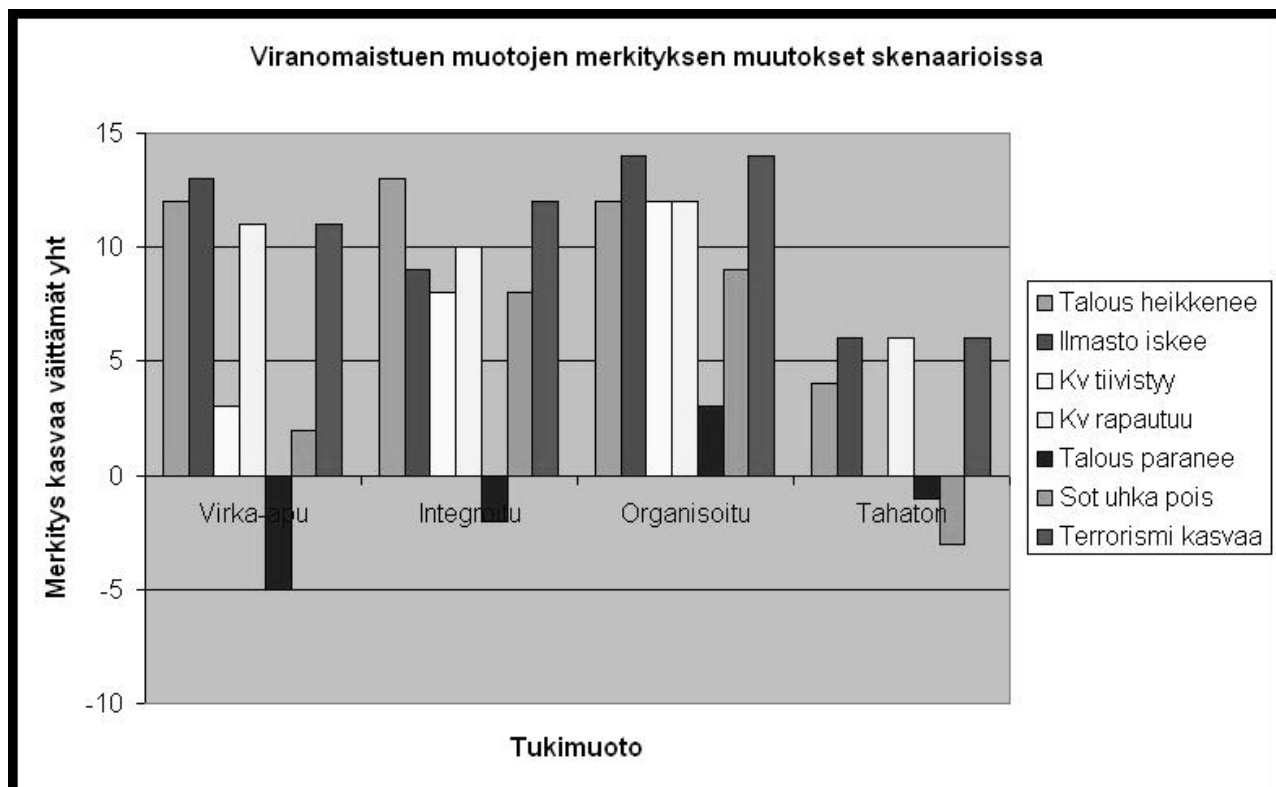


- Tässä on vaarana se, että tunnistettu/määritetty uhka ei vastaa todellisuutta. Tästä kritisoin omaa hallinnonalaani jonkin verran.
- Valtaosin varautumisessamme on kyseessä tunnistettu tai määritelty uhkaan varautumisesta. Osaltaan oman toimintamme yhteydessä paljastamme myös uusia uhkia tai ilmiöitä, jonka jälkeen niihin voidaan joutua varautumaan aikaisempaa paremmin. Käytännössä kaikki uhat, joihin varaudumme on jollakin tapaa konkreettisia asioita.
- Uhka - vastustajan toiminta - oma toiminta
- tässä täytyy olla varovainen, koska tämä ajatus oli selvä "aikaisemmin", nyt uudet ilmiöt ovat muuttamassa tätä kenttää ja varautuminen tulee jatkossa olemaan ehkä vaikeampaa ilmöiden aiheuttamien uhkien epämääräisyyden vuoksi.
- Ympäristön pilaantuminen, meriympäristön rehevöityminen, ympäristövahingot kuten öljyvahingot ja aluskemikaalivahingot, tahalliset päästöt

Uhka ymmärretään hyvin eri tavalla eri organisaatioissa, miksi? Vaikuttaako uhkan ymmärtämisen erilaisuus viranomaisten toimintakulttuuriin ja muodostaako se yhteistoiminnalle ongelmia? Kommenttisi:

- uhkan ymmärtäminen liittyy kiinteästi kunkin viranomaisen tehtäväkenttään
- Se ei muodostaa sinänsä ongelmaa, mutta haasteen siitä, että uhkamallit on laadittava yhdessä - yhteistyön näkökulmaa palvelevaksi.
- Vaikuttavia tekijöitä voi olla tuo uhan ymmärtämisen erilaisuus, mutta myös toisaalta asioiden konkreettisuus. Eri toimijoilla tai organisaatiolla tehtävät ja niiden konkreettisuus vaihtelevat. Näistä konkreettisuustasojen erilaisuudesta aiheutuu myös eroavaisuuksia suunnittelupuolelle ja tulevaisuuden varautumiseen.
- Uhka ymmärretään erilaiseksi mahdollisesti: a) tarkastelu oman tehtävänäkökulman kautta b) konkreettista uhkaa on vaikea määrittää ja koskaan ei voi olla oikeassa (täysin) c) puuttuu yhteisesti määritetty laaja uhka-arvio, vaikka YETT aika hyvin asiaan pureutuukin. Kuitenkin jokainen pureutuu siihen oman professionaalien kautta. d) "oma uhka" on lähinnä omaa sydäntä ja tärkein Tämä vaikuttaa väistämättä jokaisen viranomaisen omaan toimintakulttuuriin ja sen kautta voi muodostua ongelmia viranomaisten välille, ei vähiten siksi, että puhutaan helposti samasta asiasta omilla termeillä tai ainakin omasta näkökulmasta...
- Uhka ymmärretään erilaiseksi riippuen mikä on organisaation tehtävä/tehtävät. Tämä lienee itsestään selvyyttä. PV näkee uhat eri tavalla kuin esim. poliisi tai RVL. Näin se pitääkin olla, sillä jokaisella organisaatiolla on oma tehtävänsä ja se varautuu sen mukaisesti sille kuuluviin uhiin. Tärkeää olisi kuitenkin yhdistää voimavaroja niiltä osin kun organisaatiot voivat hyödyntää toisen organisaation voimavaroja omien uhkiensa torjuntaan ja ennalta ehkäisyyn. Tästä ei pidä tehdä ongelmaa vaan hyödyntää toisten vahvuuksia. Yhteistyö on tärkeää ja organisaatioiden tulee tietää mikä on toisen tehtävä. Jos kaikki kokisivat, että uhka on kaikille sama niin miksi tarvittaisiin monia eri organisaatioita. Luonnollisestikin uhkan ymmärtäminen vaikuttaa toimintakulttuuriin ja pitääkin vaikuttaa. Toiset valmistautuu sotaan ja toiset ihmisten pelastamiseen, esimerkkinä.

3. Viranomaistuen muotojen merkitykset vaihtelivat erittäin vähän skenaarioittain. Hieman yllättäen virka-apua tai integroitunutta tukea ei pidetty merkityksellisimpänä vaan organisoitu tuki (vrt. öljyntorjunta) nousi tärkeimmäksi tuen muodoksi kaikissa kuvatuissa skenaariotilanteissa, joissakin jopa erittäin selkeästi. Kuitenkin sanalliset kommentit perustelivat nimenomaan virka-avun käytännöllisyyttä.



Ohessa joitakin esitettyjä perusteluja:

- Suuret monialaiset haasteet lisäävät ja edellyttävät viranomaisten välistä jatkuvaa ja monitasoista yhteistyötä.

<ul style="list-style-type: none"> Eli terrorismi lisääntyy Suomessa (?) Tiedustelu korostuu, samoin toiminnan nopeus ja joustavuus. Terrorimis + yhteiskunnan heikko kyky sietää häiriöitä johtaa siihen että ennakointi ja tapahtuneen teon korjaaminen edellyttää hyvää virka-apua ja resurssien tarkkaa ennakointia ja sopimista.
<ul style="list-style-type: none"> Jos monelle toimijalle tulee enemmän resursseja, niin se ei voi itsessään lisätä virka-avun merkitystä. Paremmassa resurssitilanteessa myös viranomaisyhteistyöhön osoitettavien resurssien osuus kasvaisi - ainakin puolustusvoimissa on osittain vallalla käsitys, että viranomaisyhteistyö on ydintoiminnan ulkopuolista...
<ul style="list-style-type: none"> Vastaukset koskevat kansallista viranomaisyht.:tä. KV yt väheneminen ei kylläkään suoraan vaikuta kansalliseen toimintaan lisäävästi, mutta jos pitää valita kahdesta niin sitten "kasvaa" Viranomaiset eivät kykene kaikilta osin itsenäisesti selviytymään omista tehtävistään. Erityisesti laajempien ja vaikeasti hallittavien tehtävien osalta tarvitaan muiden viranomaisten tai vapaaehtoisten tukea. Lisäksi taloudelliset resurssit asettavat omia rajoitteitaan eri toimintoihin. Kun viranomaisten kansainvälisten toimintojen merkitys vähenee voidaan tiedonvaihtoa ja suorituskyykyläjeita osittain paikata omien viranomaisten panotuneella yhteistyöllä
<ul style="list-style-type: none"> Kyky sietää isoja onnettomuuksia heikkenee ja edellyttää kaikkien resurssien käyttöä.
<ul style="list-style-type: none"> Vähemmällä pitää tehdä enemmän vaikka resurssit vähenee, jolloin kaikki yt yksi keino saada valtionhallinnosta enemmän tehoja irti.
<ul style="list-style-type: none"> Ad hoc tilanteissa edetään sen mukaan mitä resursseja saadaan käyttöön. Meripelastus hyvä esimerkki.
<ul style="list-style-type: none"> Menettelyn pitää sisältää erityisesti harjoittelua, jolla suorituskyyky saadaan aikaiseksi. Toisen hallinnonalan omistajuus aiheuttaa usein monimutkaisia järjestelyjä resursoinnin toteuttamisessa. Tässä on haasteena se, että henkilöstölä ja kulustolla voi olla myös muita tehtäviä. Varsinaisista ristiriidoista ei kuitenkaan ole kyse.
<ul style="list-style-type: none"> Olen kokenut virka-avun saannin kohtuullisen helpoksi ja yksinkertaiseksi prosessiksi. Toisinaan on ollut pientä vääntöä saatavuudesta ja joustosta yllättävissä tilanteissa. Kaikissa tapauksissa on ymmärrettävä toisen osapuolen kyyvyt sekä tarpeet. Asiat voivat toimia tai olla toimimatta, mikäli niihin ei panosteta oikealla tavalla.

Tutuin ja yleisesti arvostetuin tuen muoto virka-apu tarvitsee kehittyäkseen ulkopuolista painetta sekä tuen antajalle että vastaanottajalle. Organisoitu tukeminen säilytti parhaiten merkityksensä erityisesti talouden kasvun ja tiivistyvän kansainvälisen yhteistyön skenaarioissa. Integroitua tukemista pidetään ilmeisesti erittäin kahlitsevana

ja rajoittavana tukemismuotona. Vapaamuotoista ja omaehtoista tukemista ei nähty merkitykselliseksi, eikä epävirallisiin toimintamalleihin voida nojata byrokratian kustannuksella? Kommenttisi.

- viranomaisyhteistyö on ehdoton edellytys varsinkin kolmen esitutkintaviranomaisen välillä
- Virka-apu on tämän ajan yleisin yt-muoto ja siksi sitä on helppo puoltaa. Epävirallisten verkostojen kautta lähtevä yt vaatii jossakin vaiheessa virallistamista.
- Tukimuotojen tulee olla määritetty selkeästi ennalta käsin. Näin toiminnoista saadaan suunnitelmallisia ja kaikki tietävät tavoitteet ja tarpeet ennalta. Epäviralliset tukijärjestelyt tai tapauskohtaiset pohdinnat aiheuttavat kokemusten pohjalta ylimääräistä työtä ja selvittelyä.
- Jos nojataan epävirallisiin toimintamalleihin ollaan nopeasti vastuukysymysten edessä. jos toiminta on epävirallista niin silloin ei vastuutkaan ole selvillä. Nyky-yhteiskunnassa herkästi etsitään aina vastuullista jonka "pää saadaan vadille". Tämän takia en suosisi kovastikaan epävirallisia toimintamalleja. Kun asiat on virallisesti sovittu etukäteen ja toimintamallit ovat selvillä kaikille homma toimii paremmin: johtaminen, vastuut, korvaukset jne.

4. Viranomaisten toiminnan koordinoimiseksi tarkoitettu yhteiset alueelliset johtokeskukset jakoivat hyödyllisyydellään näkemyksiä varsin paljon. Lisäksi koettiin, että ao. keskusten perustaminen edellyttää liisäresursseja ja mahdolliset säästöt saadaan vain hyvin pitkällä aikavälillä. Sen sijaan yhteinen tietoverkko koettiin tärkeämmäksi, mutta se sisälsi huomattavan määrän käytönnön ongelmia.

Eri viranomaisten ja organisaatioiden resurssien tehokkaammaksi käyttämiseksi perustetaan yhteisiä keskitettyjä alueellisia johtokeskuksia, joiden tehtävänä on koordinaida kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssien käyttöä. Tämä tarkoittaa että ko. keskuksille annetaan esim. nykyisiä hätä- ja pelastuskeskuksia huomattavasti laajempi kirjo resursseja käyttöönsä. Yhteisten alueellisten johtokeskusten luominen on

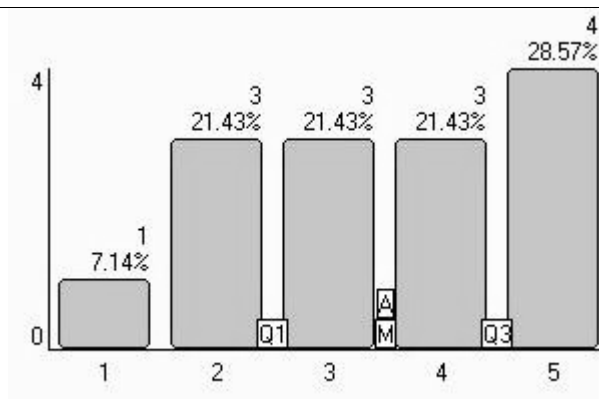
1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä

2 = 2 = ei kovin hyödyllistä

3 = 3 = hyödyllistä

4 = 4 = melko hyödyllistä

5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Kunkin viranomaisen tulee tietysti keskittyä oman missionsa mukaiseen tehtäväänsä, virka-apu on toissijaista. Yhteinen tilannekuva ja johtaminen mahdol-

lista ilman yhteistä johtokeskusta useimmissa tapauksissa.

- Viranomaisten välinen yhteistoiminta tehostuu entisestään, operatiiviset tehtävät kyetään hoitamaan aikaisempaa sujuvammin ja tehokkaammin. Liiallinen keskittäminen tehtävien osalta samoille henkilöille ei kuitenkaan ole järkevää.
- Erittäin tarpeellinen kehityssuunta, joka tulisi ottaa huomioon jo nyt!
- Yhteinen tilannekuva - yhteiset tietovarannot - yhteinen johtamisen ammattitaito - johdossa olevat yhteiset suorituskyyt - tehokas ja taloudellinen oikea-aikainen reagointi...kuullostaa täydelliseltä

Kaikki turvallisuusviranomaiset kootaan toimimaan yhteisen tietojärjestelmän piiriin. Järjestelmällä tuotetaan kaikille yhteinen tilannekuva ja sillä kyetään koordinoimaan kaikkien suorituskyyjen käyttö. Älykkäillä tietoteknisillä ratkaisuilla taataan järjestelmän tietoturvaluus ja luotettavuus. Yhteisen tietojärjestelmän kehittäminen on

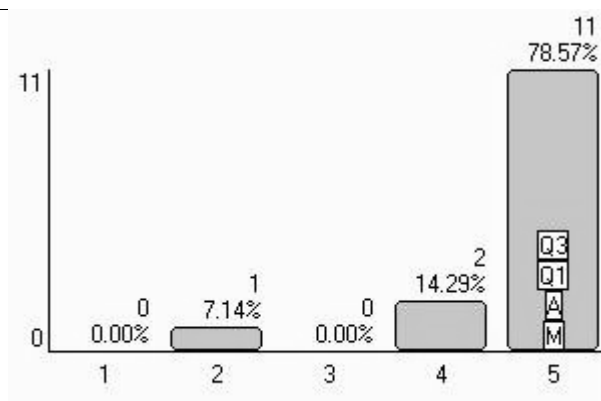
1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä

2 = 2 = ei kovin hyödyllistä

3 = 3 = hyödyllistä

4 = 4 = melko hyödyllistä

5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- Edellyttää melkoisia lakimuutoksia ja toimivaltuuksien uudelleen tarkastelua. RVL:lla paljon tehtäviä jotka eivät missään muodossa kuulu merivoimille - toimivaltuusasiat. Näin ollen yksi yhteinen tietojärjestelmä ei ole realistista laajemmassa mittakaavassa. Niiden tehtävien osalta joissa molemmilla valtuudet toimia niin yhteinen järjestelmä on järkevää. Kuten merialueen valvonta.
- Kameli on ryhmätyönä suunniteltu hevonen. Sisältää toiminnallisia riskejä jos kaikkien tarpeet huomioidaan. Meripuolustus edellyttää nopeutta ja asevoiman suunnittelua, jollaiselle muilla ei liene tarvetta.
- Alueellisin ja paikallisin ratkaisuin!

- Keskeisin tulevaisuuden kehittämisaalue
 - Tästä ratkaisusta on hyvänä esimerkkinä valtakunnallisena METO - hankkeena toteutettu meritilannekuva. Tämänkaltaiset ratkaisut, joilla tuotetaan selkeää kustannussäästöä eri viranomaisille ovat todelle hyviä ratkaisuja rajalliset resurssit omaavilla viranomaisilla.
 - Yhteistä tilannekuvaa ei saavuteta koskaan, voidaan välittää tilannekuviissa tietoja jotka ovat yhteisiä. Nyanssi oli tämä, mutta silläkin päästään selvästi nykyistä paremmin koordinoimaan kaikkien suorituskykyjen käyttöä. Hyvä asia.
- Ei realistista siis laajemmassa mittakaavassa. Oikein kohdennettuna ok.
 - Ei poista tarvetta kunkin mission edellyttämille järjestelmille.
 - Tietoteknisillä kehittämishankkeilla on taipumus marksaa käsittämättömän paljon...

Perus- tai ydintehtävien olemassaolo on organisaation olemassaolon oikeutus. Tiivistyvä yhteistyö voi äärimmillen vietyä sulauttaa ydintehtäviä toisiinsa ja siten edelleen sulauttaa organisaatioita yhteen tai jopa lakkauttaa päällekkäisiä organisaatioita. Onko nykyinen viranomaiskenttä rakennettu kaikki muutokset kestäviksi vai onko luonnollista organisaation itsesuojelua olla integroitumatta liaksi yhteistyökumppaneihin? Kommenttisi:

- ei mitään muuta kuin integrointia vaan, mitä me pelätään?
- Molempia näkökulmia tarvitaan. Yhteistyössä ei saa luopua ydintehtävien hoidosta.
- Viranomaiskenttä ei varmaankaan ole täydellinen kaikki muutokset kestävä rakennelma. Hyvä esimerkkinä voidaan pitää alueellistamis päätöksiä, joilla organisaatioita ja rakenteita murretaan jopa väkisin. Osaltaan organisaatiot puolustavat varmasti myös omia asemiaan ja tehtäviään. Pitkälle viedyn integroitumisen jälkeen mikään organisaatio ei voi olla täysin varma omasta asemastaan. Vaikka operatiivisella tai viranomaisten välisellä tasolla vallitsisi selkeä yhteisymmärrys kaikkien olemassaolosta ja tehtävien välttämättömyydestä, niin poliittisella tasolla näkemys tai muutospaineet voivat olla aivan erilaiset. Kuten aikaisemmissa kommentteissa oli otettu kantaa integroitumiseen, niin saavutettava hyöty tulisi ulosmitata eri organisaatioiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistoimintaa syventää niin paljon kuin se luonnollisesti on järkevää. Väkisin tapahtuva yhtenäistäminen vähentää jo yhteistoiminnasta saatavaa hyötyä.
- Varmasti on niinkin, että organisaatiot puolustavat olemassaoloaan. Esimerkkinä MKL:ssa käynnissä olevat myllerrykset ja poliisin tekemä hallinnon uudistus. Yleensä muutoksessa tulee aina vastarintaa joka varsin usein perutuu siihen, että halutaan suojella nykyistä rakennetta ja omaa "tuolia". Paljon olisi viilaamista eri organisaatioiden välillä ja niiden toiminnoissa. Edelleen on päällekkäisyyttä ja resurssien hukkaamista.

5. Yleisen asevelvollisuuden muuttaminen laaja-alaisemmaksi ja moninaisemmaksi "turvallisuuskoulutukseksi" jakoi merkittävästi mielipiteitä. Sanalliset kommentit ja kannanotot olivat ajatusta kannattavia ja kriittisemmin suhtautuvat vaikenivat.

Yleisestä asevelvollisuudesta pelkästään sotilaallisiin tarkoituksiin luovutaan. Puolustusvoimille annetaan tehtäväksi kehittää asevelvollisuudesta laaja-alaisemmin kriisitilanteisiin varautuva koulutusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on tuottaa osaajia reserviin kaikkien turvallisuusviranomaisten käyttöön. Järjestelmän synnyttäminen edellyttää osallistuvilta organisaatioilta osallistumista koulutuksen toteutukseen ja resurssointia reserviyksiköiden ylläpitoon. Oman organisaatioini kannalta tähän kehi-

tykseen osallistuminen on

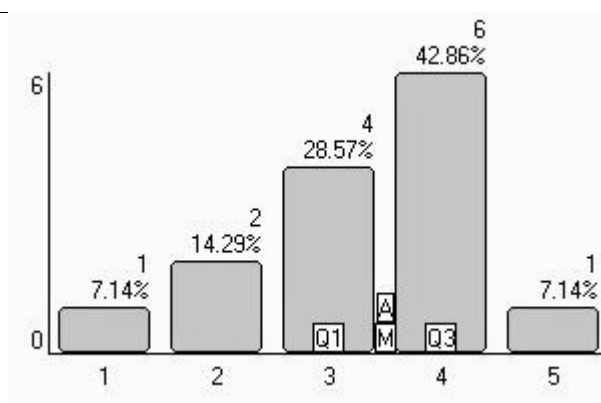
1 = 1 = ei ollenkaan hyödyllistä

2 = 2 = ei kovin hyödyllistä

3 = 3 = hyödyllistä

4 = 4 = melko hyödyllistä

5 = 5 = erittäin hyödyllistä



- PV:llä oma missio (kansallinen puolustus ja kriha), johon sen tulee keskittyä myös koulutuksessa. Karrigoitu vastaus ja sellaisena hyvä!
- Eräänlainen Zivilschutz-malli on tervetullut
- Tämänkaltaisella koulutusjärjestelmällä ei kyetä tuottamaan lisäresursseja kaikkiin tehtäviin tai tilanteisiin. Mm. lainsäädäntö asettaa haasteita eri tehtäviin osallistuvista henkilöistä ja heidän toimivallastaan näissä tehtävissä (esim. edellytetään tietyn sisältöinen ja laajuinen koulutus). Oikein kohdennettuna koulutusjärjestelmällä kyettäisiin kuitenkin tuottamaan resursseja varsin moniin suurta ihmismäärää edellyttäviin tehtäviin. Omalla organisaatiollani ei todennäköisesti olisi tarvetta yllä pitää omia reserviyksiköitä.
- Ideana oikein hyvä.
- Puolustusvoimien / merivoimien tarve koko ikäluokan kouluttamiselle reserviin tulee tarkasteltavai lähivuosina. Kokonaismaanpuolustuksen kannalta "kansalaispalvelus" malli olisi varmasti hyödyllinen ja edesauttaisi laajasti julkishallinnon perustehtäviin rekrytoimista.
- Onko tämä nykyisellään rajattu pelkästään ykköstehtävään???

Kommenttisi:

- eiköhän jonkinlaista peruskoulutusta voi antaa, mutta kyllä viranomiaset itse huolehtivat omasta toimialastaan ja sen hanksaamisesta...
- Suurin osa näyttää olevan koulutuksen laajentamisen kannalla! Aika selvänoloinen viesti...
- Yleisen asevelvollisuuden muokkaaminen laajempialaiseksi turvallisuuskoulutukseksi on ajatuksena hyvä, varsinkin jos se rajataan ns. järkeviin tehtäviin tai toimintoihin. Tämä toiminnan muokkaaminen edel-

lyttää kylläkin varsin perusteellista koulutusjärjestelmän muokkaamista ja ajatusmaailmojen yhtenäistämistä niin poliittisella kuin eri organisaatioiden välisellä tasolla, että en ihan heti usko sen toteutumiseen.

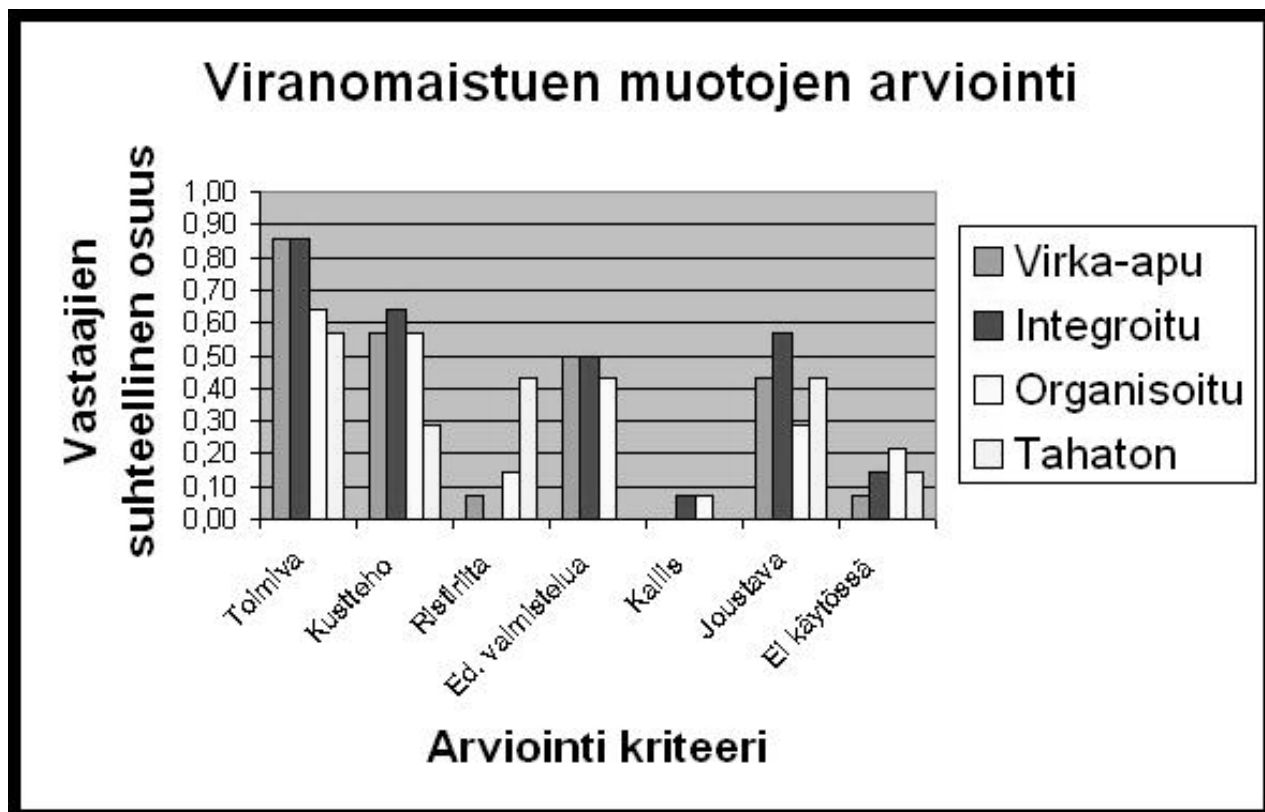
- Varmasti sieltä saataisiin hyötyä esim suuronnettomuustilanteissa/vast jos asevelvollisia olisi koulutettu toimimaan ko. tilanteissa. Ei huono idea mutta mistä aika riittävään koulutukseen ja resurssit?

LIITE 4 KYSELYN KOLMANNEN KIERROKSEN VASTAUSAINEISTO

Tällä kyselyllä odotetaan vastaajien täydentävän aikaisempia vastauksiaan kommentoimalla aikaisemmista vastauksista koostettua keskeisintä havaintoa.

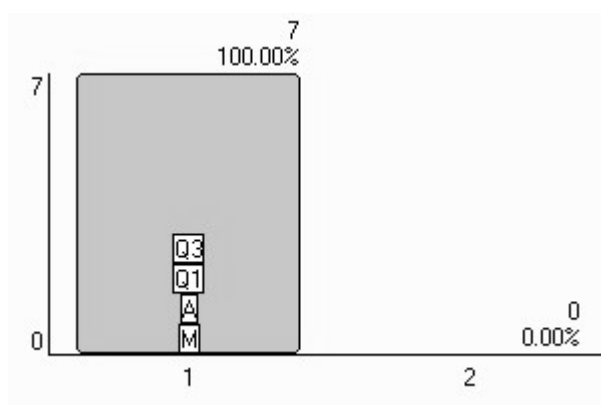
Aikaisemman vastausmateriaalin perusteella voidaan väittää että viranomaisten yhteistoiminta ja keskinäinen tukeminen on periaatteessa kannatettavaa ja hyödyllistä toimintaa, mutta tuotaessa periaatteet lähemmäksi käytäntöä astutaan kiistanalaiselle alueelle, jossa viranomaisten tukeminen herättää epäluuloja ja jopa vastustusta.

Alla olevat kaaviot on koostettu aikaisemmista vastauksista.



Yleisinä periaatteina virka-apu menettely ja integroitu viranomaisten tukeminen arvioitiin toimiviksi ja kustannustehokkaiksi järjestelyiksi, jotka edellyttivät valmisteluja, mutta ne ovat myös joustavia. Myös organisoitu tukeminen nähtiin toimivana kustannustehokkaana järjestelynä. Ainoastaan organisoimaton/tahaton tukeminen nähtiin negatiivisessa valossa.

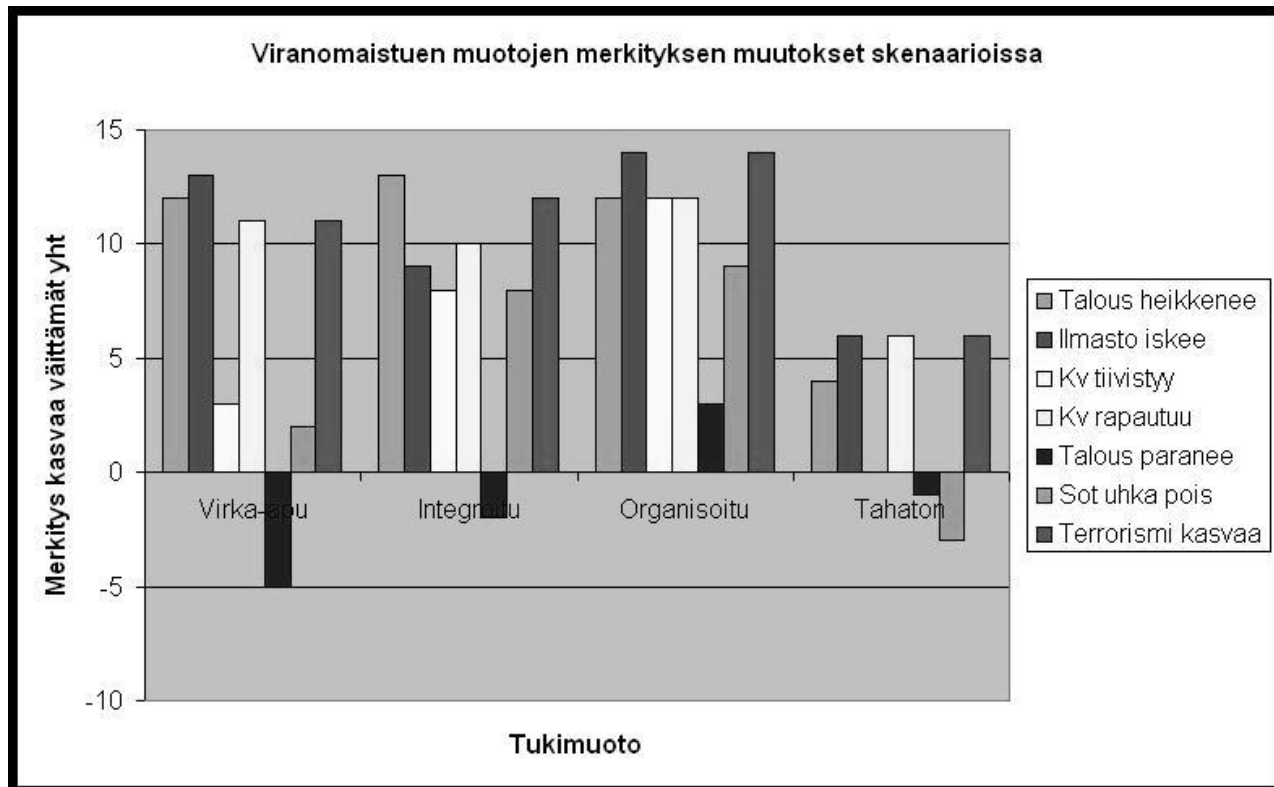
- 1 = Olen samaa mieltä
- 2 = Olen eri mieltä



- Organisoimattoman toiminnan näkeminen negatiivisessa valossa on melko voimakkaasti tulkittu. Ymmärtäisin tämän niin että tutusta ja turvallisesta menettelytavasta ei mielellään poiketa.
- On huomioitava kunkin viranomaistahon päätehtävä!

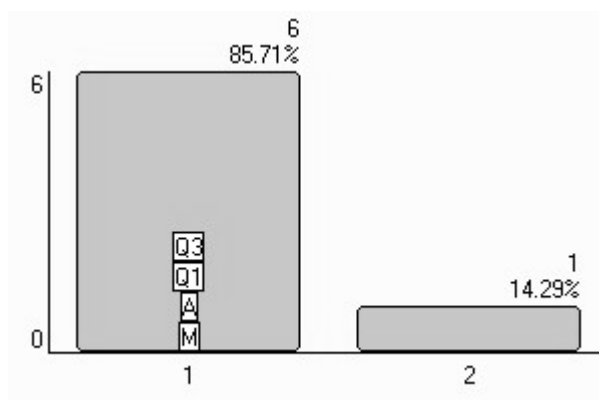
- Juuri näin. Toisaalta voidaan pohtia käytäntöjä, jotka odottavat asian legitimoimista periaatetasolla. Taitaa olla tahatonta tai organisoimatonta yhteistyötä, joka ei toimintana ole välttämättä tuomittavaa tai hottomampaa
- Kohtuullisen pienet resurssit kaikilla viranomaisilla edellyttävät jonkin verran virka-apua ja integroitua tukemista. Monesti kyseessä on erityyppinen erityisasiantuntemus ja yhteiset / päällekkäiset tehtäväalueet. Erityisesti näissä tehtävissä saavutetaan "yhteistyöllä" merkittäviä etuja ja tehostetaan viranomaisten toimintaa.

Tulevaisuusskenaarioiden kautta tarkasteltuna viranomaisten tukemismuotojen merkitykset muuttuvat jonkin verran.



Tulevaisuuden muutoksien kautta tarkasteltuna merkityksellisin viranomaisten välinen tukemismuoto on organisoitu tukeminen (vrt. öljyntorjuntavalmiuden järjestelyt). Vaikka virka-apu ja integroitu tukeminenkin arvioitiin merkityksellisiksi nähtiin niiden merkitysten jopa vähenevän joissakin tulevaisuusskenaarioissa. Erityisesti skenaariot, joissa taloudellinen tilanne paranee ja kansainvälinen yhteistyö tiivistyy perinteisimmät tukemismuodot vähentävät merkitystään.

- 1 = Olen samaa mieltä
- 2 = Olen eri mieltä



- On huomioitava kunkin viranomaistahon päätehtävä!
- Tässä tarvitaan lisäksi systeemien toimivuuden oivaltamista tulevaisuudessa. Kategoriat eivät välttämättä kuvaa kaikkia tulevaisuuden tukemismahdollisuuksia, esimerkiksi joidenkin kombinaatiot tai uusi kategoria ovat mahdollisia

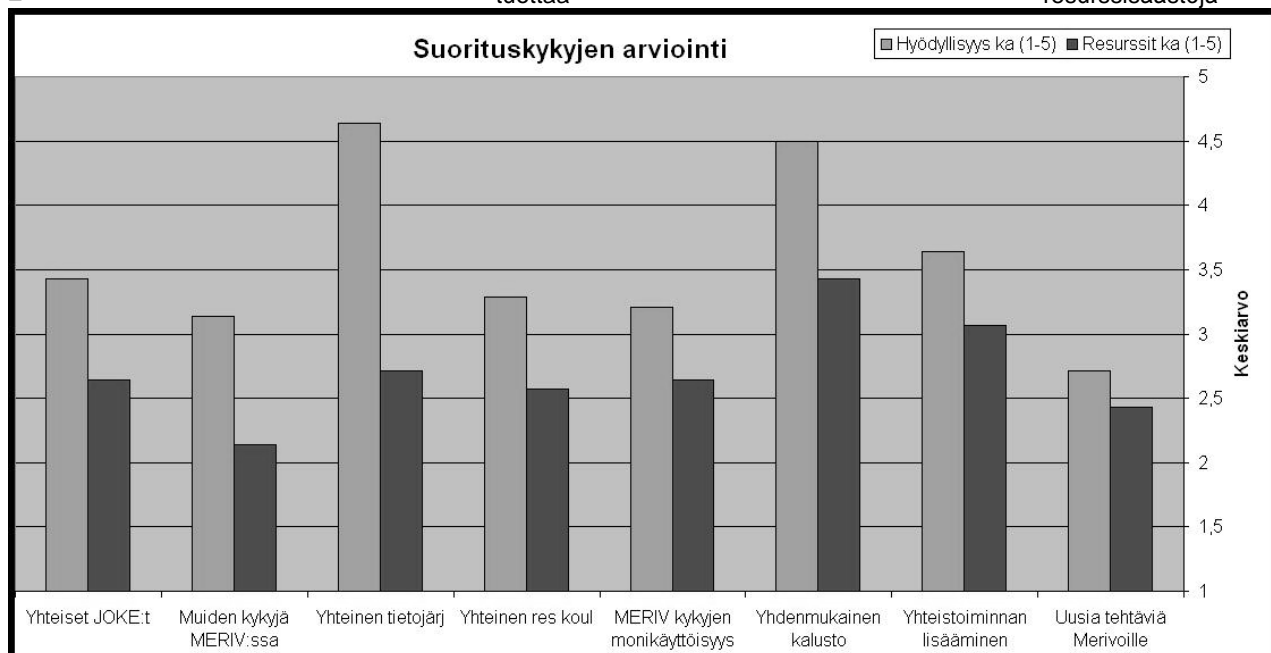
- Organisoitu sekä ennenkaikkea hyvin valmisteltu ja yhteisesti samoista intresseistä sovittu tukeminen on varmasti tehokkain yhteistyömuoto. Tämä tukimuoto edellyttää kuitenkin hyvää valmistelua ja asioista sopimista ja siten soveltuu lähinnä pitkäkestoisin yhteistyöhankkeisiin ja -tehtäviin.

Keskeisimmät perustelut viranomaisten väliselle yhteistoiminnalle ja tukemiselle ovat yhteistyöllä saatava lisähyöty sekä kustannustehokkuus. Tarkasteltaessa vastaajien arvioita esitettyjen yhteistoimintatapojen hyödyllisyyttä ja resurssitehokkuutta vastaajajaneelin arviot olivat yllättävän kriittisiä. Vain muutama suorituskky arvioitiin hyödylliseksi ja vain yhden tukemistavan arvioitiin tuottavan resurssisäästöjä. Vastausvaihtoehdoista muodostetut keskiarvot ovat alla olevan taulukon mukaiset.

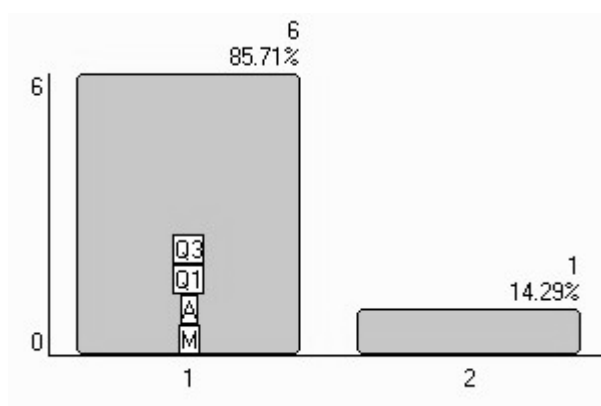
Suorituskkyjen lisäämiseksi ja uudistamiseksi järjestely on omalle hallinnon alalleni

1 = ei ollenkaan hyödyllistä 2 = ei kovin hyödyllistä 3 = hyödyllistä 4 = melko hyödyllistä 5 = erittäin hyödyllistä

Resurssien osalta järjestely on:
 1 = ei ole realistisesti toteutettavissa 2 = edellyttää runsaasti lisäresursseja hallinnonalalle 3 = on toteutettavissa nykyresursseja uudelleen kohdentamalla hallinnonalan sisällä 4 = ei edellytä mitään muutoksia resurssoinnissa 5 = tuottaa resurssisäästöjä



- 1 = Olen samaa mieltä
- 2 = Olen eri mieltä

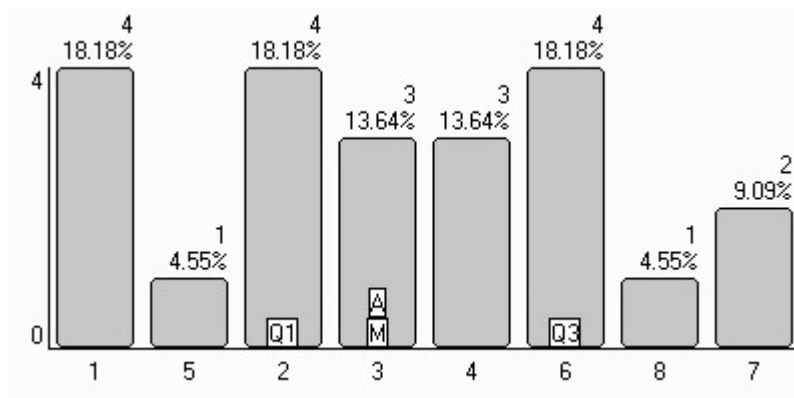


- Kustannussäästöjen aikaansaaminen ei ole itse tarkoitus. Tärkeintä on, että tehtävät tulevat toteutettua hyvin.
- Jos kysyt perusteluja yhteistyölle. Lisäisin vielä lakisääteisten tehtävien toteuttamisen, joka toimintaa ohjaa kenties keskeisimmin. Jos kysytään miten hyödyllisyys ja resurssien käyttö korreloivat, on kysymys jälleen systeemien tunnistamattomuudesta jossain määrin. Vastaajat ajattelevat todennäköisesti vain nykyisin käytössä olevien rakenteiden ja systeemien kautta.
- Pääsääntöisesti kaikki eri tukimuodot ovat jossain muodossa tarpeellisia, ja pienen maan resurssit huomioiden jopa välttämättömiä. Yksittäiset kielteiset kokemukset jostain yhteistyömuodosta tai voimakkaat ennakkoluulot saattavat omalta osaltaan vaikuttaa vastaajien mielipiteisiin. Kaikki yhteistyö-

muodot eivät välttämättä johda välittömiin tai merkittäviin kustannussäästöihin, mutta vaikuttavat kuitenkin merkittävästi operatiivisessa mielessä tehtävien tekemiseen tai loppuun saattamiseen. Osaltaan toisen viranomaisen tukeminen aiheuttaa monesti jopa ylimääräisiä kustannuksia omalle organisaatiolle. Näitä lisäkuluja tiukasti tuijottamalla saattaa eri yhteistyömuodot joutua monesti jopa liiankin tiukan pohdinnan alle. Tämä on ainakin omasta mielestäni turhaa, koska vastaavasti oma organisaatio saa joltain toiselta viranomaiselta myöhemmin vastaavaa tukea.

Vastausten kriittisyys johtuu todennäköisesti (rastita mielestäsi kaksi todennäköisintä vaihtoehtoa)

- 1 = Kysymyksen asettelusta
- 5 = Esitetyt vaihtoehdot ovat huonoja
- 2 = Oman organisaation edun puolustamisesta
- 3 = Viranomaistoimintaan liittyvästä byrokratiasta
- 4 = Onnistuneiden kokemusten puuttuminen viranomaisten yhteistyöstä
- 6 = Viranomaisten yhteisen vision puutteesta
- 8 = Merivoimat ei ole omalle organisaatiolleni keskeinen yhteistyökumppani
- 7 = Nykytoiminnan järjestelyt ovat hyvät



- Monesti organisaatioiden sisällä tunnetaan selkeää muutosvastarintaa ja helposti puolustetaan nykyisiä järjestelyitä. Uusien toimintatapojen ja yhteistoimintamuotojen hyväksyminen edellyttää yleensä ennakoluulottomia johtajia muutostilanteessa, jotka "pakottavat" organisaationsa mukaan tähän tarpeelliseen ja hyväänkin muutokseen. Muutamien positiivisten kokemusten jälkeen uudet asiat saavuttavat laajemman organisaation tuen.
- vastauksista voitaneen nähdä myös tavallaan taloudellisten resurssien vaikutus kaikkien osa-alueiden vastauksien taustalla, esim sama kalusto ja johtamisjärjestelmä tuonee resurssisäästöjä, jotka on ehkä käytettävissä omien varsinaisten tehtävien toteuttamisessa...
- Yhteisen vision puute on kaikeksi se, mistä viimekädessä on kysymys. Siksi tämä tutkimus on hyvä pelinavaus!
- Vaikka viranoamisyhteistoimintaa on tehty jo jonkin aikaa ja se on ollut periaatteessa toimivaa, on se ollut myös varsin jäsentymätöntä. Vasta uuden PV-lain myötä tähän on alettu kiinnittää merkittävästi lisää huomiota. Toiminta on ollut lähinnä puuhastelua, eikä yhteistä punaista lankaa (konkreettista) ole ollut. Mikään viranomainen ei ole halukas luopumaan omista resursseistaan. Kaikessa arvioinnissa on otettava huomioon, että kullakin viranomaistaholla on omat tehtävänsä, joista se on vastuussa - yhteistoimintaa vaativat asiat ja vastuunjako on määriteltävä nykyistä selkeämmin.